Dreiszig Jahre deutscher Verfassungs... 1867-1897

Paul Kloeppel


SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS



Dreißig Jahre
Deutscher Verfassungsgeschichte
1867—1897

von

P. Kloeppel.

Erster Band.

Die Gründung des Reichs und die Jahre der Arbeit
(1867—1877).



Leipzig,
Verlag von Veit & Comp.
1900.

Vorwort.

„Nichts ist so unbekannt als die Geschichte von ehegestern" — dies Wort Guizot's bestätigt jede politische Tageserörterung im Parlamentssaale wie in der Presse. Es erklärte auch allein, wie — vor wenig mehr als zwei Jahren und schon völlig vergessen! — ein Mann von so aufrichtig vaterländischem und staaterhaltendem Geiste wie echtem Rechtssinne sich die Zustände Deutschlands als dicht „vor der Fluth" angelangt vorspiegeln konnte. Jede Zeit ist nur vergleichsweise zu beurtheilen; wem aus „zwei Jahrzehnten" der nächsten selbsterlebten Vergangenheit nichts in der Erinnerung haftete als „der große thatenreiche Zug, der die deutsche Politik unter dem Fürsten Bismarck machtvoll bewegte", dem mußte die Schilderung der Gegenwart unwillkürlich zum Zerrbilde sich verziehen. Auch war die Feder kaum abgesetzt, die es gezeichnet hatte, als ein neuer „großer Zug" in der deutschen Politik begann — als zwei Aufgaben von höchster Bedeutung mit klarem Auge und fester Hand in Angriff genommen wurden, die unter dem Fürsten Bismarck gewiß ohne seine Schuld verkümmern mußten: die Erhebung Deutschlands zur Seemacht und seine wirthschaftliche Unabhängigkeit von

den zum Auslande gewordenen Splittern deutscher Seeküste wie von dem inneren Monopol der Hansestädte durch die Eröffnung innerer Schifffahrtsverbindungen, die den eigenen Zugang zum Meere für alle Theile Deutschlands gleichmäßig bahnen.

Vier Jahre lang hatte Fürst Bismarck für seinen großen König gegen den parlamentarischen Widerstand angekämpft, um das Machtmittel zu erhalten, mit dem allein eine deutsche und europäische Politik „großen Zuges" sich führen ließ. Volle zwei Jahrzehnte, vom ersten Norddeutschen Reichstage bis zur Auflösung des Reichstages im Jahre 1887, hatte er einen weiteren Kampf zu führen, um für die Sicherung und unablässige Fortbildung dieser Heereseinrichtung dem Bunde und Reiche feste Einnahmen zu verschaffen. Ihm bleibt das Verdienst, in diesem Kampfe, der recht eigentlich der Angelpunkt seiner ganzen inneren Politik gewesen ist, das deutsche Volk gelehrt zu haben, daß nichts „unerschwinglich" sein kann, was der nationalen Arbeit ein schützendes Bollwerk schafft. Ihn trifft keine Schuld daran, daß gegen die Sicherung der erworbenen Machtstellung Deutschlands auf dem Festlande die Erringung einer ebenbürtigen Seemacht zurücktreten mußte. Er ist es gewesen, der für den ernsthaften und dauernden Wettbewerb der deutschen Wirthschaft auf dem Weltmarkte eigenen Colonialbesitz des Reiches als unentbehrlich erkannte. Wenn sich inzwischen gezeigt hat, daß dieser Besitz ohne genügende Seemacht nicht auch nur mit Sicherheit behauptet, geschweige dem Bedürfnisse gemäß erweitert werden kann, so wird das deutsche Volk gerade im Verfolg der Schule, die es unter dem Fürsten Bismarck durchgemacht hat, weiter zu lernen haben, daß nichts unerschwinglich sein kann, was zu einem Zwecke nothwendig ist, bei dem es Wohlstand und Gedeihen aller wirthschaftlichen Kreise und Schichten gilt. So war es auch Fürst Bismarck, der den Gedanken einheitlicher Ordnung und Leitung der

großen künstlichen Verkehrswege zu gleichmäßiger Förderung aller Theile des Reiches Bahn brach und der, im Reich mit diesem Gedanken zurückgewiesen, sich kurz entschlossen mit der Ausführung auf Preußen zurückzog, die der Wirkung nach doch dem ganzen Norddeutschland außer Sachsen zu Gute kam. Wenn seitdem die Erfahrung gelehrt hat, daß Eisenbahnen nicht ausreichen, den Massenverkehr derart zu bewältigen, um die innere Einheit und das Selbstgenügen des nationalen Wirthschaftsgebietes ganz zu verwirklichen, so gilt es auch hier den Schwierigkeiten des weiter gesteckten Zieles mit der gleichen zuversichtlichen Entschlossenheit entgegenzutreten, wie Fürst Bismarck den Schwierigkeiten des Erwerbs der Privatbahnen und der Vollendung des Eisenbahnnetzes durch den preußischen Staat, die zuletzt so spielend überwunden wurden, wie sie von den Gegnern und den Zaghaften als ungeheuerlich verrufen waren.

Der große thatenreiche Zug der inneren Politik des Fürsten Bismarck löst sich so in eine Reihe unausgesetzter Kämpfe auf, in denen die Freunde zusammenzuhalten schwerer als die Feinde zu überwinden war — die vielfach mehr mit den Freunden als mit den Feinden geführt werden mußten. Eben darum aber sind in diesen Kämpfen erschreckend viel Kräfte verbraucht und zersplittert worden, und diese „machtvoll bewegte“ Politik des großen Staatsmannes hat seinen Nachfolgern das Erbe größter Erfolge mit einer Schuldbelastung innerer Zerfahrenheit hinterlassen, die mit der Zeitspanne von sieben Jahren anscheinenden Stillstandes und Rückganges nicht zu theuer abgekauft worden ist. Und die Geschichte dieses „Ehegestern“ der Bismarck'schen Staatsleitung auf dem Boden von Bund und Reich bietet darum für jeden Anlauf zu neuen Thaten unschätzbare Belehrung wie es geht, aber auch wie es nicht geht. Um diese Lehre zu ziehen, darf nicht darauf gewartet werden,

bis einmal der Tag gekommen sein wird, die Geschichte dieser Zeit in dem Sinne zu schreiben, daß die Thaten aus den geheimen Gedanken und verhüllten Strebungen der Handelnden heraus erklärt und damit zum vollen Bilde abgerundet werden. Es genügt, zu vergegenwärtigen, was wirklich vor aller Augen geschehen und wie es geschehen ist.

Eine solche Darstellung versucht der Verfasser in einem ersten Umrisse zu geben, wenn auch nur, um Andere zu ermuntern, diesen Rahmen zu ergänzen und zu berichtigen, wo und wie es ihnen Noth scheint. Er fühlte sich dazu ermuthigt dadurch, daß er in den ereignißvollsten Jahren den öffentlichen Vorgängen im Reich und in Preußen nahe genug gestanden hat, um in selbständiger Beobachtung das Verständniß zu gewinnen, wie „Geschichte gemacht wird", aber nicht so nahe, um Liebe oder Haß in die Erinnerungen hineinzulegen, zumal nachdem fast zwei Jahrzehnte der Zurückgezogenheit ihn dem Tagesstreit völlig entrückt haben. Freilich vermißt er sich nicht, den lebendigen Antheil des Mitlebenden an den Ereignissen zu der Kühle von Spinoza's Maxime abgeblaßt zu haben: res humanas neque ridere, neque lugere, neque detestari, sed intelligere. Die Erklärung des Ganges der Dinge erheischt scharfe Unterscheidung des Verkehrten von dem Verständigen; und wenn diese sich manchmal in ein härteres Wort des Tadels kleidet, so gilt er doch nicht den Personen, sondern ihren Handlungen und den Grundsätzen, aus denen sie entsprangen oder abgeleitet wurden. Darum hat der Verfasser es mit Bedacht vermieden, Lebende zu nennen, wenn es nicht unumgänglich war; die Ehrfurcht vor den Todten aber konnte nicht dahin führen, Richtungen oder Gesinnungen zu schonen, die sich als unheilvoll erwiesen. Uebrigens bedarf es keines Wortes, daß der Verfasser sich überall bewußt ist, von dem Tadel des Verhaltens der liberalen Parteien selbst ge-

troffen zu werden, soweit er dabei betheiligt war. Nicht Fehler gemacht, sondern von den begangenen Fehlern nicht gelernt zu haben, kann zum dauernden Vorwurf gereichen, und der Verfasser verzichtet darum auf die Genugthuung, im Einzelnen nachzuweisen, wie weit er die Fehler erkannt hat, schon als sie begangen wurden.

Darüber indeß wird eine vorläufige Rechtfertigung angezeigt sein, mit welchem Grunde eine Darstellung, deren Gegenstand vorwiegend die parlamentarischen Vorgänge der ersten drei Jahrzehnte von Bund und Reich mit den Niederschlägen sind, die sie in der Gesetzgebung und den Einrichtungen hinterlassen haben, als Verfassungsgeschichte bezeichnet wird. Wäre die Aufgabe der Verfassungsgeschichte darin erschöpft, von einer Reihe aufeinanderfolgender Perioden der Entwicklung eines Staates, wie selbst Gneist in seiner englischen Verfassungsgeschichte, ein Durchschnittsstaatsrecht zu geben, so bliebe für den Zeitraum eines Menschenalters keine Verfassungsgeschichte übrig, zumal wenn nach der herrschenden Lehre, so lange und so weit die Verfassungsurkunde unverändert bleibt, für das geltende Verfassungsrecht immer nur wieder auf die „logische“ Behandlung der Verfassungsrechtssätze zurückgegangen werden kann. Wer aber der Einsicht zugänglich ist, daß das wirkliche bürgerliche Recht nicht in der logischen Ausspinnung und Verbindung der allgemeinen Sätze eines Gesetzbuches, sondern in der mit den Bedürfnissen des Rechtslebens ringenden Rechtsprechung nach dem Gesetze besteht, die täglich weit über alle Voraussicht des „Gesetzgebers“ hinaus wechseln und sich neugestalten, und darum niemals mit der bloßen Logik einzufangen, zu befriedigen oder zu bewältigen sind, der wird die gleiche Zeugungsunfähigkeit dieser Logik, die sich an geschriebenen Worten und Sätzen übt, auch für das öffentliche Staatsleben anerkennen. Nur daß hier an Stelle

der Rechtsprechung das tägliche lebendige Verhalten der großen geschichtlichen Gesellschaftsmächte rückt, die in der That den Inhalt jeder Verfassung untereinander „vereinbart" haben, auch der s. g. cotroyirten, die in Wahrheit nicht, wie das Wort nachgerade auch im wissenschaftlichen Sprachgebrauch umgedeutet erscheint, eine „aufgedrungene", sondern eine zugestandene, auf mehr oder minder unabweisliche Forderungen gewährte Verfassung ist. Für diese Mächte ist die Verfassungsurkunde nur die rechtliche Feststellung der Einrichtungen, in welchen, und der Machtmittel, mit welchen sie ihrem wirklichen oder vermeintlichen Berufe, auf den Gang der Geschicke des Volkes einzuwirken, ferner nachzugehen haben wie vorher in den geistigen oder reellen Machtkämpfen, die in der Verfassung ihren einstweiligen Abschluß und Ausgleich gefunden haben. So weit aber die Verfassung ihnen selbständige Befugnisse gewährt, giebt es keine höhere Macht, die für die Art ihrer Ausübung ihnen rechtliche Schranken setzen könnte. An einer gerichtlichen Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten mangelt es nicht nur in zeitiger Unvollkommenheit, sie wäre vollkommener Widersinn, indem der Richter, der seine Gewalt nur von der Staatsgewalt ableiten kann, damit selbst zur höchsten Staatsgewalt erhoben würde. Das streitige Verfassungsrecht ist darum nur durch den fortgesetzten Ausgleich der durch die Verfassung zum Antheil an der Staatsgewalt berufenen Mächte festzustellen — um somehr also das nicht streitige nur daraus zu entnehmen, wie es dieselben Mächte in ihrem gegenseitigen Verhalten thatsächlich anerkannt haben. An diesen Thatsachen des Verfassungslebens wird die vermeinte logische Folgerichtigkeit aus den Verfassungssätzen machtlos abprallen, und der Theil, der hinter dieser gegen die sachliche Folgerung aus seinem früheren Verhalten sich zu decken sucht, wird damit niemals weiter kommen, als seine augenblickliche Macht reicht.

Die Verfassungsgeschichte auf dem Boden einer geschriebenen Verfassung beginnt also mit ihrer Geltung und begleitet sie Schritt für Schritt in ihrer Ausführung durch das wirkliche Verfassungsleben, nicht etwa nur durch die Aenderungen und Ergänzungen hindurch, welche die Verfassung im Wege der Gesetzgebung erfahren mag. Und noch mehr: die Geschichte des Verfassungslebens ergiebt erst die Probe der Ausführbarkeit dessen, was als Verfassungsrecht nur niedergeschrieben ist — ob es der Ausdruck eines wirklichen Machtverhältnisses ist, indem jeder Theil kraft derselben Macht, die es ihm errungen, es auch zu behaupten vermag, oder ob es an der Gegenmacht zerschellt, die sich aus der augenblicklichen Schwäche, Gleichgültigkeit oder Verirrung, in der sie ein Recht zu Papier bringen ließ oder zu bringen unterließ, auf ihre wirkliche Kraft und den daraus geschöpften geschichtlichen Beruf besinnt. Wo es an dem gleichmäßigen Schutze einer die streitenden Theile überragenden Macht fehlt, im Verfassungsrecht also wie im Völkerrecht ist ein Recht der Ohnmacht gegen die Macht niemals ein geschichtliches Recht.

Die Bedingungen, unter denen die Regierung des Staates durch ein geschichtlich festgewurzeltes Königthum im Zusammenwirken mit beschränkenden parlamentarischen Körperschaften geführt werden kann, lassen sich für uns der englischen Verfassungsgeschichte darum nicht entnehmen, weil die „parlamentarische Regierung" Englands erst in dem Augenblicke beginnt, in welchem das geschichtliche Königthum zu Grabe gegangen ist, und seitdem kein König gewagt hat, die Macht, die ihm noch geblieben, anders als verdeckt und hinterhaltig zu üben. In Frankreich konnten sich diese Bedingungen nur in den sechzehn Jahren der Restauration erproben, und hier ist das zehnbändige Werk von Duvergier de Hauranne, das diese Probezeit bis in ihre kleinsten Züge verfolgt, um so lehr-

reicher, als der Verfasser, so eifrig er selbst für die Lehre des dernier mot eintritt, so arglos die Fehler der „liberalen Parteien" darlegt — aber freilich lehrreich nur dafür, wie es nicht gemacht werden darf, auf Seiten des Königthums wie auf Seiten des Parlaments. Indeß liegt die eigene parlamentarische Verfassungsgeschichte eines halben Jahrhunderts hinter uns, aus der wir die Bedingungen der „parlamentarischen Regierung" in dem nüchternen Sinne der Regierung unter Mitwirkung eines Parlaments lernen können, wenn wir an diese Quelle der Belehrung herantreten wollen, unabhängig von jeder Tagesmeinung, vor allen unabhängig von jedem vor der Lehre vorweggenommenen, statt erst aus der Lehre zu ziehenden „Grundsatze." Der Streit, ob der König oder das in seinen Wahlversammlungen vereinigte Volk das „letzte Wort" haben solle, wird dann bald der verständigen Einsicht weichen, die den Vorzug der parlamentarisch beschränkten Monarchie gerade darin findet, daß Niemand das letzte Wort hat — vielmehr der geltende Rechtszustand und die bestehenden Einrichtungen so lange fortdauern, bis sie im Einvernehmen aller zur Mitbeschließung berufenen Theile abgeändert werden, und nichts, was darin nicht schon begründet ist, unternommen werden darf, worüber sie sich nicht einigen können. Diese Grundregel des parlamentarischen Verfassungslebens wird nicht durch die seltenen Ausnahmen aufgehoben, daß sie wie irgend eine andere staats- oder völkerrechtliche Ordnung in einem nicht zu vermittelnden Streite über das geltende Recht oder seine unabweisliche Fortbildung von der einen oder der anderen Seite durchbrochen wird. Es giebt kein „Recht" so wenig zum „Staatsstreich" wie zur Revolution, aber auch kein Unrecht des Staatsstreiches wie der Revolution, die in der allgemeinen Anerkennung die Rückkehr zum Rechtszustande gefunden haben.

In der deutschen Verfassung seit der Gründung des Nord-

deutschen Bundes schiebt sich in dies einfache Verhältniß der monarchischen Regierung zum Parlament der Antheil der „Fürsten und freien Städte" an der Bundes- und Reichsgewalt ein, der in seiner Art einzig zwischen Mitregierung und parlamentarischer Beschränkung die Mitte hält. Da die Darstellung des Verfassungslebens vor allem eine klare und bestimmte, den Thatsachen entsprechende Ansicht der geltenden Verfassung voraussetzt, so war es unumgänglich, im ersten Buche durch ein Gestrüpp verworrener Lehrmeinungen hindurch den Weg zu bahnen, um Schritt für Schritt die Entstehung des Norddeutschen Bundes und seiner Erweiterung zum Reiche im engsten Anhalt an die gegebenen Machtverhältnisse darzulegen, die in der Verfassung geordnet, aber nicht in der Weise des heutigen Baiwarismus auf den Kopf gestellt werden sollten. Dem Leser, der an staatsrechtlichen Erörterungen keinen Geschmack hat, kann nur empfohlen werden, die ersten Abschnitte oder auch das ganze erste Buch bis auf den letzten Abschnitt vorläufig zu überschlagen, der Gang der Geschichte wird doch, sobald die Flitterjahre des Reiches zerronnen sind, auf diesen Ausgang zurückführen.

Da die gebotene Gedrängtheit der Darstellung nicht gestattet, überall die chronologische Ordnung einzuhalten, so empfahl es sich zugleich zur Entlastung des ersten Bandes einzelne Theile des Stoffes für den Ort zurückzustellen, an dem sie einen gewissen Abschluß erhalten — besonders den Ausban der Reichsämter und der staatsrechtlichen Ordnung des Reichslandes, sowie die Entstehung und den Fortgang der socialdemokratischen Bewegung, die in den ersten Abschnitten des dritten Buches nachgeholt werden sollen. Dadurch hat der Verfasser sich Raum geschafft zu einer möglichst eingehenden und den geschichtlichen Zusammenhang veranschaulichenden Behandlung der wichtigsten Vorgänge der preußischen Ver-

fassungsgeschichte, der Verwaltungsreform und der kirchenpolitischen Ordnung — der einen zur Lehre, wie es geht, der anderen vornehmlich zur Warnung, wie es nicht geht. Warum die preußische Verfassungsgeschichte, aber nicht ebenso die der anderen „Bundesstaaten", als Bestandtheil der deutschen aufgefaßt wird, muß die Darstellung selbst begründen: übrigens soll von den wichtigsten Ereignissen in den Mittelstaaten im zweiten Bande eine Uebersicht eingeflochten werden.

Wie der Verfasser vorstehend seine Aufgabe abgegrenzt hat, gehörte dazu nicht auf „Enthüllungen" über den behandelten Zeitabschnitt auszugehen, die ohnehin im besten Falle nur fragmentarisch sein könnten. Wo es indeß für das Verständniß der Thatsachen nothwendig schien, hat er von den darüber vorliegenden Veröffentlichungen Gebrauch gemacht und zwar nach dem gesunden Grundsatze der geschichtlichen Kritik in erster Reihe von gleichzeitigen Aufzeichnungen, nur mit Vorsicht von bloßen „Erinnerungen" und nach dem Maßstabe des Zeitabstandes ihrer Niederschrift von den Ereignissen. Da im übrigen die Quellen in bekannten, jedem zugänglichen Sammlungen und Veröffentlichungen vorliegen, durfte der Verfasser nach dem Zwecke der Darstellung sich der Angaben im Einzelnen überheben, soweit sie nicht in den Anmerkungen gegeben sind; wer jene nachprüfen will, wird ohnehin die Quellen im Zusammenhange zur Hand nehmen müssen.

Bei der Beurtheilung der dargestellten Thatsachen und Vorgänge konnte der Verfasser die eigenen aus Erfahrung und Wissenschaft geschöpften Anschauungen über Wirthschaft und Gesellschaft, Recht und Staat so wenig verleugnen, wie es möglich war, sie in erschöpfendem Zusammenhange darzulegen. Der Fortgang des Werkes wird Gelegenheit geben, manche Andeutung zu erläutern und manche Lücke zu ergänzen; einstweilen muß er sich gestatten,

auf seine früheren Schriften „Staat und Gesellschaft" (Gotha 1887) und „Gesetz und Obrigkeit" (Leipzig 1891) zu verweisen. Die Schlußworte der letzteren, die schärfer ausprägen sollen, was sonst unter „Ordnung und Freiheit" gemeint war, mögen auch hier gleichsam als Losung stehen: „Starke Regierung und starkes Recht!"

Leipzig, im Februar 1900.

Inhalt.

Erstes Buch.

Die Gründung des Reichs (1867—1871).

Seite

I. Der Deutsche Bund und die anbeblich „volle Souveränität“ seiner Mittel- und Kleinstaaten 3
II. Die Unhaltbarkeit des Staatenbundbegriffs und die Werthlosigkeit des Bundesstaatsbegriffs 26
III. Die Bestrebungen zur Bundesreform und Reichsgründung im Deutschen Bunde. 49
IV. Die Gründung des Norddeutschen Bundes 74
V. Die Feststellung des Verfassungsentwurfs der Regierungen . . 97
VI. Berathung des Entwurfs im Reichstage und Erlaß der Verfassung als Bundesgesetz durch die verbündeten Regierungen 121
VII. Die Erweiterung des Norddeutschen Bundes zum Deutschen Reiche 148
VIII. Das staatsrechtliche Wesen des Deutschen Reichs nach geschichtlicher Ansicht der deutschen Staatbildung 178

Zweites Buch.

Die Jahre der Arbeit (1867—1877).

I. Regierung und Parteien 1867 219
II. Freiheitsrechte und Machtfragen 1867—1870 243
III. Umschwung der Parteiverhältnisse 1871—1874 277
IV. Reichshaushalt und Zollpolitik 1867—1873 319
V. Die wirthschaftliche Gesetzgebung des Reichs 1867—1877 . . . 339
VI. Die Justizgesetzgebung 1869—1876 361
VII. Die preußische Verwaltungsreform 1869—1876 385
VIII. Der kirchenpolitische Conflict. 418
IX. Aufziehende Gewitter. Die Anfänge der Bismarck'schen Wirthschaftspolitik 447
Anmerkungen zum ersten Buch 488
Anmerkungen zum zweiten Buch 493

Erstes Buch.

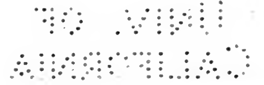
Die Gründung des Reichs.

1867—1871.

I

Der Norddeutsche Bund, der sich binnen weniger Jahre zum Deutschen Reiche erweiterte, ist nach der herrschenden Staatslehre als neues „Staatsgebilde“ entstanden in derselben Tageswende vom 30. Juni zum 1. Juli 1867, mit welcher die gemäß des Vertrages vom 18. August 1866 von den verbündeten Regierungen mit dem constituirenden Reichstage vereinbarte, durch die Gesetzgebung ihrer Staaten angenommene Verfassung nach gleichlautenden Publicationspatenten der Regierungen in Kraft trat. Durch diese Verfassung oder doch untrennbar mit ihr sollen 22 Staaten, die bis zu jener Tageswende „in voller Souveränität, keiner irdischen Macht unterthan, neben einander standen“, seitdem zu einem Norddeutschen Staate vereinigt sein, der sie mit selbständiger Staatsgewalt als seine nunmehrigen Gliedstaaten zusammengefaßt und sich unter- oder doch eingeordnet hat und so „neben und über ihnen steht.“ Und dieses staatsrechtliche Verhältniß wird als Bundesstaat bezeichnet im Gegensatze zum vormaligen Deutschen Bunde, der als „Staatenbund“ „kein staatliches Gemeinwesen, sondern ein „Gebilde des Völkerrechts“ gewesen sein soll.

Gegen diese Ansicht hat die geschichtliche Staats- und Rechtsanschauung aufs nachdrücklichste Einsprache zu thun. Noch heute wie vor einem Vierteljahrhundert gilt das Wort Heinrich's von Treitschke: „Der politische Theoretiker, vornehmlich der Jurist, läuft leicht Gefahr in einen leeren Formalismus zu verfallen, neben der äußeren Aehnlichkeit der Verfassungsformen den tieferen Unterschied der Machtverhältnisse, der historischen Voraussetzungen, kurz das wirkliche Leben der Staaten zu übersehen“; und diese Gefahr besteht eben darin, daß man für dieses wirkliche Leben das nimmt,



was gelegentlich der Staatshandlungen geredet und zu Papier gebracht wird, statt auf das zu sehen, was wirklich geschieht. „Jede Bundesverfassung", wie Treitschke fortfährt, „enthält, weil aus den Machtkämpfen eifersüchtiger Staatsgewalten hervorgegangen, in langer Reihe juristische Fictionen, offene Fragen, Widersprüche, wohllautende Redewendungen, welche der offenkundigen Unwahrheit zuweilen sehr nahe kommen; sie muß den Schein der Gleichheit wahren zwischen der Macht und der Ohnmacht, die Formen schonen, um das Wesentliche zu erreichen." In diesem Sinne ist es geschichtlich unwahr, daß der Norddeutsche Bund als neuer Staat durch seine Verfassung oder nur gleichzeitig mit ihr entstanden wäre, daß vordem die zu ihm vereinigten Staaten „in voller Souveränität" neben einander gestanden hätten, und daß der Deutsche Bund nur ein völkerrechtliches Gebilde gewesen wäre.

Die Verfassung ist der Inbegriff der obersten Rechtssätze des Staatsrechts, das ist der rechtlichen Ordnung des Verhältnisses zwischen Staatsgewalt und Unterthanen im weitesten Sinne. Die rechtliche Geltung einer solchen Ordnung kann sich nur entweder auf Herkommen oder auf Gesetz gründen. Daß ein Verhältniß von Staatsgewalt und Unterthanen, und damit der Staat, bestehen muß, ehe sich durch Herkommen eine rechtliche Ordnung dieses Verhältnisses bilden kann, ist ebenso selbstverständlich als daß die durch Gesetz begründete, geschriebene Verfassung, da das Gesetz gerade der herrschenden Lehre gemäß das „vom Staate angeordnete Recht" oder der „Wille der Staatsgewalt" ist, Staat und Staatsgewalt voraussetzt, durch die erst eine geschriebene Verfassung festgestellt und erlassen werden kann, und zwar den Staat und die Staatsgewalt, für die das Verfassungsgesetz gelten soll. Daß eine Verfassung auf Vorrath für einen erst zu gründenden Staat festgestellt werde, damit dieser erst untrennbar von und mit ihr oder gar durch sie ins Leben trete, ist ebensowohl begrifflich undenkbar, wie geschichtlich unmöglich, und zwar für den aus der Verbindung mehrerer selbständiger Staaten entstehenden wie für jeden Staat.

Auch für den Bundesstaat ist die Annahme seiner Entstehung durch Vertrag, wenn dies soviel heißen soll, wie kraft eines Vertrags, Fiction, wie es die naturrechtliche Ableitung jedes Staates

aus einem Vertrage war. Das Wesen des Bundesstaates, gerade wie ihn die herrschende Lehre versteht, ist die Unterwerfung der selbständigen Staaten, die ihn bilden sollen, unter eine höhere Staatsgewalt. Da diese Staaten, soweit sie sich unterwerfen, ihre staatliche Selbständigkeit aufgeben, der Vertrag aber gleiche Rechtsstellung der Vertragsschließenden voraussetzt, so kann die Unterwerfung nicht ein Vertrag sein: sie ist die geschichtliche Thatsache der Anerkennung einer thatsächlich bestehenden höheren Staatsgewalt. Gegenstand des Vertrages können in Wirklichkeit nur die Bedingungen der Unterwerfung sein, und da diese gerade dasjenige betreffen, was den Gliedern des Bundesstaates von ihrer Staatsgewalt verbleiben soll, worin also bei nur theilweiser Unterwerfung die gleiche Rechtsstellung der untergeordneten und der übergeordneten Staatsgewalt erhalten wird, so ist ein Bundesvertrag in diesem Sinne auch nach geschehener Unterwerfung möglich. Der Abschluß eines Vertrages, sei es über die Bundesverfassung selbst, sei es über die Weise ihrer Feststellung, steht also dem nicht entgegen, daß die Verfassung nur einem schon bestehenden Bundesstaate gegeben werden kann. Selbst die folgerichtige Naturrechtslehre ließ das decretum de forma regiminis erst dem staatbildenden pactum unionis nachfolgen.

Dem geschichtlichen Nachweise, daß die Gründung des Norddeutschen Bundes nicht die Errichtung eines neuen Staates, sondern nur die Bildung einer neuen Staatsgewalt war, und diese schon in voller Anerkennung stand, als die Feststellung der Bundesverfassung in Angriff genommen wurde, muß die Widerlegung der Annahme vorausgehen, daß den einundzwanzig Staaten, die mit Preußen zum Norddeutschen Bunde sich vereinigten, jemals die „volle Souveränität“ zugestanden, so daß sie „keiner irdischen Macht unterthan“ gewesen wären; und diese Widerlegung wieder erfordert eine genauere Bestimmung des Begriffs der Souveränität nach seiner staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Seite, als die herrschende Lehre für nöthig erachtet hat.

Der Begriff der Souveränität geht von der Staatslehre aus — sie ist jener Bestandtheil des Staatsbegriffs, den zuerst Bodin klar und bestimmt aufgestellt hat: die höchste Gewalt, ohne

die der Staat nicht Staat wäre, die keine andere rechtlich über sich und innerhalb ihres Machtbereichs, des Staates, keine gleiche Gewalt neben sich anerkennt, der vielmehr alle Gewalten innerhalb des Staats untergeordnet sind, mag auch das Maß ihrer Abhängigkeit rechtlich noch so eng umschrieben sein. Nur außerhalb des Staates — und damit ist der Uebergang in das Gebiet des Völkerrechts begrifflich gemacht — hat diese Gewalt andere von gleicher Art neben sich. Nur Staaten sind die „Rechtssubjecte" oder „Personen" des Völkerrechts, dessen Begriff schon Grotius bestimmt hat als ius illud, quod inter populos plures aut populorum rectores intercedit, ein Recht unter einer Mehrheit von Staaten oder den höchsten Gewalten dieser Staaten, durch die sie allein handlungsfähige Eigenwesen sind. Das Völkerrecht setzt also das Dasein von Staaten, sein Begriff den des Staates, die Souveränität des Völkerrechts die des Staatsrechts voraus, sie ist die Anwendung dieses staatsrechtlichen Begriffs auf die Bedingungen des rechtlichen Verhältnisses von Staaten untereinander.

Der Staat ist nicht Erzeugniß eines unbewußten Schaffensdranges der Natur, sondern der menschlichen Geschichte, einer bewußten wenn auch nicht nothwendig überlegenden Zweckthätigkeit. Der Begriff des Staates entspricht darum auch nicht den Sammel- oder Gattungsbegriffen der Naturlehre, er ist ein Zweck- und Kraftbegriff, der sich nur im steten Fortgange der Zeitenfolge stufenweise verwirklicht, für jede Zeit also nur insoweit vollendet wird, als nach dem Maße ihrer Bedürfnisse und Einsichten der Zweck erreicht ist. Von der heutigen Stufe geschichtlicher Anschauung aus kann das Ziel dieser Zweckthätigkeit nur so bestimmt werden, daß der Staat ein sicheres Gehäuse friedlicher Ordnung darbiete, in dem ein Volksthum geschichtlicher Eigenart seine Anlagen und Fähigkeiten entfalten, ausbilden und mit vereinter Thatkraft in gemeinsamen Schöpfungen darstellen könne. Die Erreichung dieses Zwecks aber ist keinem Volke als Geschenk der Natur oder einer Vorsehung verliehen worden, sie ist der stetig höher gesteckte Preis des ruhelosen Kampfes der nationalen Staatbildung, ein Preis, der nur den Völkern zuerkannt wird, die sich im Kampfe als staatfähig bewähren. Zu dieser Staatfähigkeit wird eine drei-

fache Leistung gefordert: die eigenartige, eine besondere Gestalt des Menschenwesens ausprägende Gesittung, die den Staat erfüllen soll und in der sein geschichtlicher Beruf wurzelt, die Fähigkeit der Hingebung aller Kräfte für den gemeinsamen Zweck, die den Staat aufrichtet, und die Kraft der Selbstbehauptung im geschichtlichen Machtkampfe, die allein den Staat erhalten kann — die Aristotelische Autarkie in wohlverstandenem Sinne — eine Kraft, die auch nach anscheinendem Untergange noch als Kraft der Wiederherstellung sich zu bewähren vermag, wie Deutschland sie innerhalb weniger Jahre nach dem Untergange des alten Reiches, Polen aber in einem Jahrhundert nicht bewährt hat.

Wenn nun auch die Rechtsstellung der einzelnen Staaten im Völkerrecht wie dieses selbst auf der freien Anerkennung der übrigen Glieder der Staatengemeinschaft beruht, so kann doch das Völkerrecht nur mit den geschichtlichen Machtverhältnissen rechnen, die es zu ordnen hat. Es kann also auf die Dauer die Anerkennung so wenig dem Staate versagt werden, der die Kraft der Selbstbehauptung bewährt, wie sie dem Staate seinen Fortbestand verbürgen kann, der sie verloren hat, sei es durch innere Zerrüttung, sei es daß er hinter der zur Zeit allgemein erreichten Stufe der nationalen Staatbildung zurückgeblieben ist. Untergehen kann gleichwohl kein Staat durch bloße Entziehung der Anerkennung, sondern nur durch die Anerkennung der geschichtlichen Thatsache, durch die er zerstört ist; jeder einmal als selbständiges Glied der Völkerrechtsgemeinschaft aufgenommene Staat behält diese Rechtsstellung, seine völkerrechtliche Souveränität, so lange er thatsächlich besteht und insoweit er seine Unabhängigkeit nicht verliert. So umfaßt schon die äußerlich gleiche Rechtsstellung im Völkerrecht Staaten von sehr verschiedener Lebensfähigkeit: vollbürtige Genossen der europäischen Staatengemeinschaft sind nur die Großmächte, deren Begriff Ranke treffend dahin bestimmt hat, „daß sie sich wider alle anderen zu halten vermögen müssen“, wie Friedrich der Große Preußen zu diesem Range erhoben hat. Ihr Beruf, die Geschicke des Welttheils in freier Vereinigung zu leiten, wurzelt aber um so tiefer, als sie zugleich die Staaten der großen Culturnationen sind, während die bei der Auseinandersetzung dieser Nationen als Splitter zurück-

gebliebenen Zufallstaaten ihre Souveränität nur unter dem Schutze des „Concerts“ bewahren können. Das Völkerrecht darf aber auf seinem geschichtlichen Boden auch werdende Staaten, welche noch nicht die volle Souveränität, aber doch ein mehr oder minder großes Maß von Selbständigkeit und Unabhängigkeit erreicht haben, und gewesene Staaten nicht außer Acht lassen, die ihre volle Souveränität, aber nicht alle staatliche Selbständigkeit verloren haben. Jenes Verhältniß nun lag der heutigen Völkerrechtslehre zur Zeit ihrer Entstehung offen vor Augen in den Zuständen des Deutschen Reiches, das während die drei Weltmächte Spanien, Frankreich und England den Begriff der vollen Souveränität in aller Schärfe ausgebildet hatten, mit einer noch immer anerkannt staatlichen Obergewalt eine große Zahl zu selbständiger Macht aufstrebender Gemeinwesen umfaßte. Und recht eigentlich für diese hat die Völkerrechtslehre den erst später auf die Verhältnisse des Orients übertragenen Begriff halbsouveräner Staaten gebildet, ein Begriff, dessen scheinbarer Widerspruch nur die Verneinung der vollen Souveränität eines Staatswesens bezeichnet, das gleichwohl am völkerrechtlichen Verkehr irgendwie theilnimmt, also eine ganz unbestimmte Mannigfaltigkeit von Abstufungen einer beschränkten Souveränität zu umfassen fähig ist. Ohne Zweifel können auch europäische Großmächte sich durch Vertrag beträchtliche Einschränkungen ihrer Souveränität auferlegen, gleichwohl bleibt diese unvermindert kraft des ebenso zweifellosen Rechtssatzes, daß völkerrechtliche Verträge, die auf unbestimmte oder ungewöhnlich lange Zeit geschlossen sind, gekündigt werden können, sobald der verpflichtete Staat auf Grund veränderter Verhältnisse ihre Fortdauer für unvereinbar mit seiner Unabhängigkeit oder einer drängenden Forderung seines geschichtlichen Berufs erachtet. Freilich hat er dann zu gewärtigen, daß der berechtigte Vertragstheil, der den Kündigungsgrund nicht anerkennt, den Kriegsfall stellt, von diesem Kündigungsrecht kann aber auch nur der Staat Gebrauch machen, der die ganze Kraft der Selbstbehauptung hat. Bricht aber aus anderm Grunde der Krieg unter den Vertragstheilen aus, so erlöschen ohne Weiteres alle zwischen ihnen bestehenden Vertragsverhältnisse.

Darin nun zeigt sich die wesentliche Bedeutung des Rechts über Krieg und Frieden für die Souveränität: ein Staat, der auf dieses Recht vollständig und dauernd zu Gunsten eines Mächtigeren oder einer gemeinschaftlichen Staatsgewalt verzichtet hat, kann so wenig mehr die volle Souveränität behaupten, wie sie dem Theile eines Staates zukommt, dem dieses Recht versagt ist, so groß die Selbständigkeit seiner inneren Verwaltung sein mag. Keineswegs aber ist umgekehrt die Souveränität daraus zu folgern, daß ein Staat in gewissen Beziehungen das Recht des Kriegs und Friedens ausübt, wenn er sonst unbezweifelt einer höheren Staatsgewalt untergeordnet ist. Ausgeübt haben es die Landesherrn des vormaligen Deutschen Reiches nicht erst kraft des Westfälischen Friedens, der es nicht einmal unzweideutig anerkannt, und es gegen Kaiser und Reich und gegen den gemeinen Landfrieden unzweideutig ausgeschlossen hat, — vielmehr wie es überall die Lehnfürstenthümer des Feudalstaates ausgeübt haben, so lange sie in „halbsouveräner" Unabhängigkeit fortbestanden. Allerdings hat die französische Diplomatie, der daran gelegen war, schon in den Westfälischen Friedensverhandlungen die deutschen Landesherren „souverän" genannt, und J. J. Moser bezeugt für die Mitte des achtzehnten Jahrhunderts, daß das Wort „gebraucht wird" auch „von denen Ständen des Röm. Reichs, die doch den römischen Kaiser zum Oberhaupt haben"; er unterscheidet aber diesen Gebrauch auf's bestimmteste von dem völkerrechtlichen Begriffe eines Regenten oder Staats, „der kein fremdes Oberhaupt hat", und wiederum diesen, also den Begriff der vollen völkerrechtlichen Souveränität, von dem Begriffe eines „Regenten, der eine unumschränkte Gewalt in Regierungssachen hat", also von der staatsrechtlichen Bedeutung des Wortes. Wenn aber die deutschen Landesherren schon zur Zeit des alten Reiches „souverän" genannt wurden, obwohl ihnen die volle völkerrechtliche Souveränität nicht zustand, so kann schon deshalb der gleiche Gebrauch dieses Namens auch in späterer Zeit für ihre wirkliche Souveränität nichts beweisen.

Die Rechtsfrage, ob den Staaten, die mit Preußen den Norddeutschen Bund geschlossen, wie den später in den zum Deutschen

Reiche erweiterten Bund eingetretenen, jemals die volle Souveränität des Völkerrechts zugestanden hat, geht also in die geschichtliche Frage über, wann sie diese Souveränität erworben haben sollten. Wenn die herrschende Lehre, die selbst nicht daran zweifelt, daß diese Staaten, anders als die europäischen Großmächte Oesterreich und Preußen, der Reichsgewalt schlechthin unterworfen waren, ihre Souveränität ohne Weiteres mit der Auflösung dieses Reiches entstehen läßt, wirft sie eben den völkerrechtlichen mit dem staatsrechtlichen Begriff der Souveränität zusammen. Indem sie von der Unterordnung unter die Reichsgewalt entbunden wurden, fiel den bisherigen Reichsständen die souveräne Staatsgewalt über ihre Unterthanen zu. Die völkerrechtliche Souveränität mußten sie erst durch die Anerkennung der bestehenden Staaten erwerben, deren ernstliche und dauernde Wirkung durch ihre Kraft der Selbstbehauptung bedingt war.

Die erste völkerrechtliche Urkunde nun, die bisherigen deutschen Landesherren außer Oesterreich und Preußen eine „Souveränität" zuspricht, bestätigt noch einmal klar, daß sie bis dahin nicht souverän waren. Nachdem in Art. 7 des Preßburger Friedens vom 26. Dezember 1805 erklärt ist, daß die Kurfürsten von Bayern und Würtemberg den Königstitel angenommen haben ‚sans néanmoins cesser d'appartenir à la Confédération Germanique' und daß der „Kaiser von Deutschland und Oestereich" sie in dieser Eigenschaft anerkennt, wird in Art. 14 bestimmt, daß die neuen Könige und der Kurfürst von Baden ‚jouiront sur les territoires à eux cédés, comme aussi sur leurs anciens états de la plénitude de la souveraineté et de tous les droits qui en dérivent . . ainsi et de la même manière qu'en jouissent l'empereur d'Allemagne et d'Autriche et le roi de Prusse.' Hieraus ergiebt sich zunächst, daß den drei süddeutschen Fürsten ein Recht zugestanden wird, das bis dahin von den deutschen Fürstenhäusern nur Oesterreich und Preußen ausgeübt haben, weiter aber, daß dabei an die völkerrechtliche Souveränität dieser Staaten nicht gedacht ist, denn es wird eine Vollgewalt zugestanden, die von deutschen Fürsten innerhalb des Deutschen Reiches geübt wird. Und der Schlußsatz des Art. 14 läßt darüber vollends keinen

Zweifel, nach welchem der „Kaiser von Deutschland und Oesterreich" s'engage à ne mettre aucun obstacle à l'exécution des actes qu'ils (die drei süddeutschen Fürsten) auraient faits ou pourraient faire en conséquence, und zwar verpflichtet er sich dazu „sowohl als Haupt des Reiches wie als Mitstand." Es sind also Einräumungen, die sich nur auf die Verhältnisse innerhalb des Reiches beziehen, dem „anzugehören" ja auch — freilich unter der willkürlichen Bezeichnung als confédération — die beiden Könige „nicht aufhören" — die Landeshoheit der drei Fürsten innerhalb ihrer alten und neuen Gebiete wird von allen Eingriffen der Kaiserlichen Machtbefugnisse befreit und in der damit erlangten Befreiung von dieser persönlichen Unterordnung als Souveränität bezeichnet. Ueber ihre völkerrechtliche Stellung ist dadurch nichts bestimmt, und konnte nichts bestimmt werden, da der „Kaiser von Deutschland und Oesterreich" weder als Haupt des Reiches noch als Mitstand befugt war, Fürsten des Reiches als „souverän" aus dem Reichsverbande zu entlassen oder ihrer Pflichten gegen die Reichsgewalt, soweit sie nicht ausschließlich dem Kaiser zustand, zu entbinden.

Demnach machten, als die Gesandten von Bayern, Würtemberg, Baden und fünf anderen Fürsten des Reiches am 1. August 1806 beim Regensburger Reichstage erklärten, daß sie „sich von ihrer bisherigen Verbindung mit dem deutschen Reichskörper lossagen" diese Staaten nicht eine ihnen schon zustehende völkerrechtliche Souveränität geltend. Sie haben aber auch in demselben Athemzuge ihre Unfähigkeit zur Selbstbehauptung zugestanden. „Vergeblich aber würden sie sich geschmeichelt haben, den gewünschten Endzweck zu erreichen, wenn sie sich nicht zugleich des mächtigen Schutzes versichert hätten, wozu sich nunmehr der nämliche Monarch, dessen Absichten sich stets mit dem wahren Interesse Deutschlands übereinstimmend gezeigt haben, verbindet." Und in der That ist die Rheinbundsakte, die sie schon am 12. Juli 1806 unterzeichnet hatten, nach ihrer Entstehung wie ihrem Inhalte unverträglich mit einer vollen völkerrechtlichen Souveränität der „Staaten", die sich darin mit Frankreich verbanden. Nicht nur hatten Verhandlungen über den Inhalt der angeblichen Vertragsurkunde gar nicht stattgefunden — es hatten nur die Gesandten von vier unter den fünf-

zehn deutschen Staaten sie auch nur lesen dürfen, als sie ihnen mit dem Vorhalt der hülflosen Lage ihrer Fürsten zur Unterschrift vorgelegt wurde. Der Vertrag war also hier nur die leere Form, in welche die Unterwerfung unter den „mächtigen Schutz" auf die vom Schutzherrn schlechthin vorgeschriebenen Bedingungen eingehüllt wurde. Und darüber, daß diese Unterwerfung in der That eine staatsrechtliche Unterordnung der Rheinbundstaaten unter das französische Kaiserthum bedeutete, läßt der Inhalt dieser Rheinbundakte keinem verständigen Zweifel Raum. Schon der im Eingang ausgesprochene Zweck des Bundes, „Sicherung" nicht nur des äußeren, sondern auch „des inneren Friedens" von Süddeutschland und zwar schlechthin ohne irgend welche Beschränkung auf vorliegende Thatsachen und Umstände geht über alles mögliche Maß völkerrechtlicher, die Unabhängigkeit der geschützten Staaten wahrender Garantie und Intervention hinaus. Wenn demgemäß (Art. 9) alle unter den verbündeten Staaten entstehenden Streitigkeiten durch den Bundestag in Frankfurt entschieden werden sollen, so ist dieser damit als staatliche Oberbehörde eingesetzt — ein völkerrechtliches Schiedsgericht kann nur für bestimmte Fälle durch besonderen Schiedsvertrag bestellt werden — und wenn den ständigen Vorsitz in dieser Behörde der Fürst Primas hat (Art. 11), der Kaiser der Franzosen aber als „Beschützer" des Bundes beim Ableben des Fürsten Primas dessen Nachfolger ernennt, so ist damit bündig der Beschützer des Bundes als staatlicher Oberherr anerkannt. Ueber den Sinn der „ganzen Souveränität", die Art. 25 den verbündeten „Königen und Fürsten" in ihren Gebieten zuschreibt, läßt Art. 26 keinen Zweifel: sie umfaßt „die Rechte der Gesetzgebung, der höchsten Gerichtsbarkeit, der hohen Polizei, der militärischen Aushebung und der Besteuerung", also nur die Befugnisse der Staatsgewalt gegen die Unterthanen; es ist demnach wie in Art. 14 des Preßburger Friedens nur an die staatsrechtliche Souveränität gedacht, die keinem unmittelbaren Eingriff unterliegen soll. Das Recht über Krieg und Frieden haben die verbündeten Fürsten durch die nach Art. 35 zwischen dem „Beschützer" und ihnen „insgesammt und einzeln bestehende Allianz" diesem überlassen, kraft derer jeder continentale Krieg, „den einer der

vertragsschließenden Theile zu bestehen hätte", ohne Weiteres allen gemein wird, ohne allen Vorbehalt des jeder völkerrechtlichen Allianz wesentlichen Rechtes, zu entscheiden, ob der casus foederis gegeben ist. Als eine gegenseitige Verpflichtung derart, daß auch die Rheinbundfürsten berechtigt sein sollten, auf eigene Hand Krieg zu beginnen, kann dies im Ernst Niemand aufgefaßt haben. Ebensowenig läßt Art. 35 für einen selbständigen Friedensschluß der Rheinbundfürsten Raum, während dieser auch entgegen einem völkerrechtlichen Allianzvertrage, in welchem die Verbündeten sich zugesagt haben, nur gemeinschaftlich Frieden zu schließen, immer möglich bleibt, wofür Oesterreichs Verhalten gegen Bayern 1866 ein naheliegendes Beispiel giebt. Vielmehr hat der Beschützer als solcher die Friedensverträge von Posen und Tilsit auch für die Staaten des Rheinbundes abgeschlossen, ohne sie hinzuzuziehen, also widerspruchslos ihre völkerrechtliche Vertretung geführt.

Mit der Lossagung der Rheinbundfürsten war die Auflösung der alten Reichsverfassung vollendet, was Oesterreich durch Niederlegung der deutschen Kaiserkrone und Preußen durch den Versuch der Gründung eines Norddeutschen Bundes anerkannten. Den nicht schon zum Rheinbunde gehörenden bisherigen Reichsständen fehlte es nicht nur an der Fähigkeit zur Selbstbehauptung, sondern schon an der Zeit, die allgemeine völkerrechtliche Anerkennung als selbständiger und unabhängiger Staaten zu erlangen, da sie binnen weniger Wochen von der französischen Kriegsmacht überrannt, soviele ihrer nicht von Land und Leuten vertrieben oder mediatisirt wurden, die Zulassung zum Rheinbunde als einziges Mittel ihres staatlichen Fortbestandes nachsuchen mußten. Damit war aber auch der Rheinbund die staatliche Verbindung der übrig gebliebenen deutschen Reichsgebiete außer Oesterreich und Preußen geworden, und der Bestand dieses Bundes bezeichnet recht eigentlich den Zustand der Unterjochung Deutschlands durch Frankreich; hätte dieser Zustand rechtsverjährte Zeit gedauert, so würde nicht nur die Verfassung des alten Reichs, sondern auch der Staat völkerrechtlich untergegangen sein.

Diese völkerrechtliche Verjährung ist aber nicht eingetreten: seit dem unglücklichen Tilsiter Frieden, der die Fremdherrschaft

vollendete, ist in Preußen nicht einen Augenblick der Gedanke sie zu brechen aufgegeben, noch sind die Anstalten zu seiner Ausführung unterbrochen worden. Und vor Ablauf des sechsten Jahres kündigten in der Proclamation von Kalisch am 25. März 1813 der Kaiser von Rußland und der König von Preußen „den Fürsten und Völkern Deutschlands die Wiedergeburt eines ehrwürdigen Reiches an." Sie erklären die „bestimmte Absicht" der „Auflösung" des Rheinbundes, aber keineswegs um die deutschen Rheinbundfürsten einer „vollen Souveränität" zu überlassen; vielmehr soll „Deutschland eine neue Verfassung erlangen." Nachdem die siegreichen Heere der Verbündeten den französischen Boden betreten hatten, kamen die vier Großmächte in Chaumont überein, daß Deutschland durch eine Bundesverfassung vereinigt werden solle, oder wie Stein's Denkschrift vom 10. März 1814 sagt, que l'Allemagne serait un corps politique fédératif. Daß Art. 6 des Pariser Friedens mit den Worten: ‚Les états d'Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif' nichts anderes sagen soll, zeigt die in demselben Artikel folgende Bestimmung: ‚l'Italie — sera composée d'états souverains.' Die Staaten Deutschlands sollen unabhängig nur innerhalb und vermöge des sie vereinigenden Bundes, aber nicht schlechthin souverän sein wie die Staaten Italiens.

Gegenüber dem offenbaren inneren Zusammenhange dieser Kundgebungen, der noch verstärkt wird durch die weiter anzuführenden Aeußerungen der Mächte auf dem Wiener Congreß, war es ein nur durch eingewurzelte Voreingenommenheit erklärlicher Mißgriff, aus der Verabredung der Teplitzer Verträge vom 9. September 1813, das Ziel des geschlossenen Bündnisses solle „die Auflösung des Rheinbundes und völlige und unbedingte Unabhängigkeit (indépendance entière et absolue) der zwischen dem wiederhergestellten Oesterreich und Preußen und zwischen Rhein und Alpen liegenden deutschen Gebiete" sein, herauszulesen „es wären damit die Gedanken einer festeren politischen Verbindung des gesammten Deutschland unzweideutig bei Seite geschoben". Dabei sind unvermerkt den Gebieten, von denen die Verträge sprechen, und die außer dem mit Frankreich unmittelbar vereinigt gewesenen

norddeutschen Küstenstreifen das Gebiet des eben genannten Rheinbundes darstellen, die in diesem Gebiete belegenen Staaten untergeschoben, die als unterworfene Bundesgenossen des gemeinsamen Feindes mit diesem von den Verbündeten noch erst zu bekämpfen waren, sodaß es die aberwitzigste Schwärmerei gewesen wäre, diese noch ohne jedes Entgegenkommen von ihrer Seite mit „einer völligen und unbedingten Unabhängigkeit" zu bedenken! Nach dem klaren Zusammenhange aber ist jedenfalls zunächst die eben zu erkämpfende Unabhängigkeit dieser Gebiete von Frankreich gemeint; vielleicht mag sich damit, nachdem Oesterreich schon in Teplitz die durch den Freiherrn von Stein angestrebte Wiederherstellung der deutschen Kaiserwürde abgelehnt hatte, der Nebengedanke verbunden haben, daß beide deutschen Großmächte für sich keine dem Protektorat des französischen Kaisers über den Rheinbund irgend vergleichbare Obergewalt über die nicht unmittelbar zu ihrer territorialen Wiederherstellung zu verwendenden, übrigens noch völlig unbestimmt gelassenen Gebiete anstreben wollen. Daß Oesterreich sich „von vornherein darüber klar gewesen, es sollten die deutschen Staaten nicht wieder durch ein staatsrechtliches Band miteinander verknüpft werden", kann aus der Teplitzer Abrede nur der herauslesen, dem es vorab feststeht, daß der Deutsche Bund kein staatsrechtliches Band gewesen sein soll.

Durch vorstehende Nachweisungen werden nun auch die Verträge der Verbündeten mit den Rheinbundstaaten vorweg in ein anderes Licht gestellt, als in welchem man sie zu sehen sich gewöhnt hat. Wenn der Kaiser von Oesterreich in Art. 4 des Rieder Vertrages vom 8. October 1813 sowohl in eigenem Namen, wie im Namen seiner Verbündeten dem Könige von Bayern den freien friedlichen Genuß wie die „volle und gänzliche" (pleine et entière) Souveränität aller Staaten gewährleistet hatte, in deren Besitz sich dieser vor dem Beginne der Feindseligkeiten befand, so kann es nicht die Auffassung der Verbündeten gewesen sein, die volle völkerrechtliche Souveränität des bayerischen Staates in dem Sinne anerkannt zu haben, daß dessen Eintritt in den von ihnen vorgesehenen Bund von seiner freien Entschließung abhängen solle. Der Wortlaut des Vertrages besagt dies auch keineswegs, er ge-

währleistet nur den zeitigen Besitzstand Bayerns als Grundlage für dessen Betheiligung an dem weiteren Kriege gegen Frankreich, wie ja der Vertrag ausdrücklich als traité préliminaire d'alliance bezeichnet ist. Im ersten Separatartikel des Vertrags, in welchem der Kaiser von Oesterreich nicht im Namen seiner Verbündeten spricht, ist „als einer der Hauptgegenstände der Anstrengungen beider Vertragsschließenden im gegenwärtigen Kriege" die Auflösung des Rheinbundes und „die gänzliche und und unbedingte (entière et absolue) Unabhängigkeit Bayerns" bezeichnet, so daß dieses, dégagée et placée hors de toute influence étrangère, jouisse de la plénitude de sa souveraineté. Gleichviel was hier unter dem „fremden Einflusse" verstanden sein soll, der ungezwungen nur auf den vorhergenannten Rheinbund bezogen werden kann, enthalten diese Worte keineswegs eine feste Zusicherung dieser „Unabhängigkeit und Souveränität", um soviel weniger kann sie in Art. 4 des Vertrages gemeint sein. — Daß indeß der Wortlaut des Rieder Vertrages zu Mißdeutungen Anlaß gab, ist gewiß den verbündeten Regierungen nicht entgangen, wie alsbald die abweichende Fassung der sonst gleichlautenden Bestimmungen des zwischen Oesterreich und Würtemberg am 8. November 1813 zu Fulda abgeschlossenen und gleichfalls traité d'alliance préliminaire genannten Vertrages erkennen läßt. In Art. 1 gewährleistet der Kaiser von Oesterreich zugleich im Namen seiner Verbündeten dem König „die Souveränität und den freien und friedlichen Genuß seiner Staaten"; der erste Separatartikel bezeichnet wieder als einen der Hauptzwecke des Kriegs die Auflösung des Rheinbundes und fährt dann fort: „Der König von Würtemberg, befreit von jedem fremden Verfassungsbande (dégagé de tout lien constitutionel étranger), wird folglich seine ganze Souveränität (toute sa s.) genießen unter der Gewähr der politischen Beziehungen (rapports politiques), welche die Folge der zur Zeit des künftigen Friedens zu treffenden Anordnungen im Sinne der Herstellung und Sicherung der Unabhängigkeit und Freiheit Deutschlands werden sein müssen" (qui devront être la suite des arrangements à prendre . . . dans le sens de rétablir et assurer l'indépendance et la liberté de l'Allemagne).

Hier tritt noch deutlicher hervor, daß die erste Bestimmung nur für die Dauer der Allianz gilt, während in der zweiten für die Zeit des künftigen Friedens die Anerkennung der „ganzen Souveränität“ Würtembergs nur unter der Bedingung seiner Einordnung in die für Deutschland zu vereinbarende Gesammtverfassung in Aussicht gestellt wird, und der Ausdruck „Unabhängigkeit und Freiheit Deutschlands“, der genau der im Teplitzer Vertrage vorgesehenen „Unabhängigkeit“ der Rheinbunds*gebiete* entspricht, widerlegt schlagend die Annahme, daß dort an die Unabhängigkeit der Rheinbunds*staaten* gedacht sei. — Noch schärfer ist die beschränkende Bedingung der „Souveränität“ ausgesprochen in dem von Preußen am 20. November 1813 zu Frankfurt mit Baden geschlossenen Vertrage über dessen „Zulassung“ zur großen Allianz: während der König von Preußen in Art. 4 dem Großherzoge von Baden „seine Souveränität und seine Besitzungen“ gewährleistet, verpflichtet sich dieser dagegen (par contre ... s'engage) sich in dieser Beziehung und überhaupt den Anordnungen zu fügen, welche die zur Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit Deutschlands endgültig einzurichtende Gestaltung erfordern wird (à se conformer à cet égard et en général aux arrangements qu'exigera l'ordre des choses qui sera définitivement établi pour le maintien de l'indépendance de l'Allemagne). Mit dieser Fassung stimmen alle übrigen Zulassungsverträge überein.

Allerdings *meinten* Bayern und Würtemberg, als auf dem Wiener Congreß zu den Verhandlungen über die Bundesverfassung von den beiden deutschen Großmächten die mittelstaatlichen „Königreiche“ außer dem noch nicht anerkannten Sachsen zugezogen wurden, aus dem Wortlaut ihrer Verträge ableiten zu können, daß der Abschluß des Bundesvertrages in ihrem souveränen Belieben stehe. Der bayerische Gesandte erklärte „sein König sei nicht gewillt, sich der Ausübung irgend eines Regierungsrechts, das der Souveränität anhängt, zu begeben“, vollends nicht der Befugniß, nach Belieben mit dem Auslande Bündnisse zu schließen; „sonst verliere Bayern an Achtung und Würdigkeit bei den Auswärtigen.“ Der Würtembergische Minister fand sogar, „der Zweck des Bundes widerspreche der Absicht, aus verschiedenen Völkerschaften, z. B.

Preußen und Würtembergern sozusagen, eine Nation zu bilden" und am 16. November erklärte Würtemberg seinen Austritt aus dem Rathe der Fünf, der dadurch thatsächlich gesprengt war. Selbst der badische Minister hatte darüber den Muth gefunden, auszusprechen „nicht darum habe sein Großherzog fremde Ketten abgestreift, um vielleicht eigene zu tragen." Aber schon am 11. November hatte der Freiherr von Stein durch einen Brief an Kaiser Alexander vom 4. den Erfolg erreicht, daß eine vertrauliche Note Rußlands an Oesterreich und Preußen sowohl an die Kalischer Proclamation wie an den Bundesvertrag von Chaumont und den Pariser Frieden erinnerte, die „bestimmen, daß Deutschland ein Bundesstaat sein soll" und die Erwartung aussprach „Deutschlands Fürsten" würden demnach „die Nothwendigkeit erkennen, ein System zu bilden, welches sie vor der Unbeständigkeit und allen Gefahren eines vereinzelten Daseins bewahre." Dadurch wurde nun auch Oesterreich bestimmt, gemeinsam mit Preußen zunächst dem badischen Minister die Belehrung zu ertheilen, daß alle der großen Allianz Beigetretenen gebunden seien an die Kalischer Proclamation, die dem deutschem Volke die Wiederaufrichtung seiner Verfassung unter den nöthigen Modificationen zusage, und daß die Garantie, welche die alliirten Mächte über die Souveränität Badens ertheilt haben, nicht auf unbedingte Befugnisse gedeutet werden könne, welche dem Großherzoge niemals zugestanden haben, und welche mit den Absichten geradezu streiten würden, welche der deutschen Nation von Seiten der alliirten Mächte als Zwecke des Krieges, zu dessen glücklicher Beendigung ihre Vaterlandsliebe und ihr auf diese Zusicherung gestützter Muth so vieles beigetragen hat, bekannt gemacht worden sind." Unbedingte Befugnisse der Souveränität hatten den Königen von Bayern und Würtemberg ebensowenig jemals zugestanden, als dem Großherzog von Baden; und dem würtembergischen Hofe wurde von den deutschen Großmächten in einer gemeinsamen Antwort vom 24. November 1813 ebenso nachdrücklich erklärt: alle deutsche Staaten sind verpflichtet dem Bunde beizutreten. Endlich ließ auch in einer an dieselbe Regierung gerichteten Erklärung seiner Bevollmächtigten vom 31. Januar 1814

Rußland keinen Zweifel an seiner Auffassung, daß die Bestimmung des Pariser Friedens über den „Wiederaufbau des deutschen Körpers“ (reconstruction du corps Germanique) nur eine neue Bekräftigung der Absichten sei, die Rußland und Preußen gemeinschaftlich in der Kalischer Proclamation dem ganzen Europa angekündigt haben, und wiederholte die „bestimmte Versicherung“, daß es die „nachdrücklichste Intervention (l'intervention la plus efficace) ins Werk setzen wird, um die Abfassung der Bundesakte durchzusetzen (consommer) und die zum Schutze der Unabhängigkeit Deutschlands bestimmte Kriegsverfassung (système militaire) zu verwirklichen.“

So bestimmt diese Erklärungen dem Anspruche der Rheinbundstaaten auf eine unbedingte Souveränität entgegentreten, so undenkbar ist es, Ausdrücke wie „Deutschland soll ein Bundesstaat sein“, „Wiederaufbau des deutschen Körpers“, der doch bis zur Fremdherrschaft ein Staat gewesen war, „Wiederaufrichtung seiner Verfassung (des deutschen Volkes!) mit den nöthigen Modificationen“, also nicht erst Errichtung einer neuen Verfassung, sondern nur Veränderung der früheren, die doch eine Staatsverfassung war, von der Absicht zu verstehen, ein blos „völkerrechtliches Gebilde“ zu schaffen. Freilich gelang es den Rheinbundstaaten, die Grundgedanken der ersten Entwürfe mehr und mehr abzuschwächen, an denen die preußischen Staatsmänner mit einer Zähigkeit festhielten, deren Erfolg, wie der geschichtliche Verlauf gezeigt hat, für ihren eignen Staat hätte verhängnißvoll werden müssen, aber das beweist weder, daß jene die Macht und gar das Recht hatten, nach souveränem Belieben einen Bund zu schließen oder auch nicht, oder nur unter Vorbehalt ihrer „vollen Souveränität“; noch vollends, daß die Abschwächung eines staatsrechtlichen Verfassungsaufbaues unversehens ins Völkerrecht hinübergeglitten wäre. Vielmehr führt eine wissenschaftliche Prüfung, die nicht an den Worten haftet, sondern die Bedeutung der Bestimmungen in klarer Unterscheidung der Begriffe von Völker- und Staatsrecht abwägt, zu dem unzweifelhaften Ergebnisse, daß man mit allen bestimmten Vorschriften und Einrichtungen durchaus auf dem Boden des Staatsrechts geblieben ist.

Die Bundesakte vom 5. Juni 1815 ist nach ihrem Eingange und Art. 1 geschlossen von „den souveränen Fürsten und freien Städten Deutschlands"; ebenso bezeichnen sich die Vertragsschließenden im Eingange der Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820. Dieser Ausdruck ist aber nicht entscheidend für die rechtliche Bedeutung des Bundesverhältnisses; nicht irgend eine Souveränität, nur die „volle" ist mit einer staatsrechtlichen Unterordnung unverträglich, und die deutschen Fürsten konnten sich mit umsomehr Grund souverän nennen, als keiner von ihnen einer andern Obergewalt als ihrer aller Vereinigung im Bundestage untergeordnet wurde, also die persönlichen Ehrenrechte der Souveränität ihnen unverkürzt blieben. Daß nur die Fürsten, nicht auch die „freien Städte" unter der Bezeichnung „souverän" begriffen sind, stellt der Text des Art. 53 der Wiener Congreßakte außer Zweifel: „les princes souverains et les villes libres."

In der That finden sich auch dicht hinter diesen Worten in der Bundesakte Bestimmungen, die für einen völkerrechtlichen Verein unmöglich sind. Nach Art. 1 vereinigen sich die Vertragsschließenden zu einem „beständigen Bunde", Art. V der Schlußakte vom 15. Mai 1820 erläutert dies dahin: „der Bund ist als ein unauflöslicher Verein gegründet, und es kann daher der Austritt aus diesem Verein keinem Mitgliede desselben freistehen." Noch in der letzten vollständigen Bundestagssitzung vom 14. Juni 1866 hat der Präsidialgesandte diese Bestimmung gegen die preußische Austrittserklärung angerufen. Ein „völkerrechtlicher" Verein kann nur ein unter veränderten Umständen kündbares Vertragsverhältniß, also nicht zugleich ein „unauflöslicher" Verein sein. Wäre der deutsche Bund nur ein völkerrechtlicher Verein gewesen, so war er ohne Weiteres aufgelöst, nachdem Preußen den Bundestagsbeschluß vom 14. Juni 1866, wozu es nach dem geltenden Völkerrechte zweifellos befugt war, als Kriegserklärung aufzunehmen erklärt hatte. Wenn also der Bundestag ohne Preußen in der Sitzung vom 16. Juni aussprach, „daß die Austrittserklärung Preußens rechtlich ungültig ist und daß ihre Beschlüsse für Preußen fortwährend verpflichtend sind", so mußte er voraussetzen, daß der Bund kein völkerrechtlicher Verein, sondern ein staatsrechtliches

Verhältniß der Unterordnung Preußens unter die Bundesgewalt war. Daraus folgt übrigens keineswegs umgekehrt, das die preußische Erklärung unberechtigt war; denn soweit eine derartige Unterordnung für eine europäische Großmacht überhaupt durchführbar ist, muß es ihr möglich sein, aus diesem Verhältnisse auszuscheiden, wenn gegen sie in einer mit ihrer unbezweifelten völkerrechtlichen Selbständigkeit und Unabhängigkeit unvereinbaren Weise die formale Bundesgewalt entgegen dem Wortlaut und Geist des Grundvertrages mißbraucht wird, abgesehen davon, daß auch jede zunächst nur thatsächliche Lossage aus einem Staatsverbande durch Selbstbehauptung und völkerrechtliche Anerkennung rechtsbeständig wird. Nicht minder unvereinbar mit dem Wesen des völkerrechtlichen Vereins ist aber die in Art. 2 der Bundes- und Art. 1 der Schlußakte ausgesprochene Zweckbestimmung des Bundes zur Erhaltung nicht nur der äußeren sondern auch der inneren Sicherheit Deutschlands. Was schon in Bezug auf die Rheinbundsakte ausgeführt wurde, gilt hier umso viel mehr, als Recht und Pflicht der ständigen Ueberwachung der inneren Zustände und Vorgänge in den Einzelstaaten durch eine Reihe ins Einzelne gehender Bestimmungen geordnet sind.

Dem Völkerrechte gänzlich fremd und begrifflich widersprechend, ist die Einsetzung der Bundesversammlung (Art. 4. B. A.), die zur Besorgung der Angelegenheiten des Bundes regelmäßig mit Stimmenmehrheit die Minderheit bindende Beschlüsse faßt (Art. 7). Die wesentlich staatsrechtliche Bedeutung dieser Bundesversammlung als oberster Bundesbehörde ist noch schärfer zum Ausdruck gebracht in der Schlußakte Art. 7: „Die Bundesversammlung . . . stellt den Bund in seiner Gesammtheit vor, und ist das beständige verfassungsmäßige Organ seines Willens und Handelns", und Art. 10: „Der Gesammtwille des Bundes wird durch verfassungsmäßige Beschlüsse der Bundesversammlung ausgesprochen." Mit der Unabhängigkeit souveräner Staaten steht es in schroffstem Widerspruch, daß eine völkerrechtliche Staatenverbindung eine Verfassung, einen Gesammtwillen und ein ständiges Organ dieses Willens habe, und ebenso, daß nach Art. 2 der Schlußakte der Bund „in seinen äußeren Verhältnissen als eine in politischer Einheit ver-

bundene Gesammtheit" bestehe. Art. 50 der Schlußakte schreibt dem Bundestage in allen wesentlichen Beziehungen die völkerrechtliche Vertretung „der Gesammtheit des Bundes" zu und zwar nach bindenden Mehrheitsbeschlüssen, so daß, immer abgesehen von der selbständigen europäischen Machtstellung Oesterreichs und Preußens, kein Staat das ihm vorbehaltene Gesandtschafts- und Bündnißrecht gebrauchen durfte, um Beschlüsse des Bundestages zu kreuzen. Ohnehin hatten sich die Staaten in Art. 11 der B. A. verpflichtet, in keine Verbindungen einzugehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet wären. Dem Wortlaute nach der Westfälischen Friedensakte nachgebildet, kehrt diese Bestimmung in der europäischen Lage zur Zeit des Wiener Congresses und im Angesicht des beim Abschlusse der Bundesakte schon wieder ausgebrochenen Krieges mit Frankreich ihre Spitze recht eigentlich gegen die Wiederkehr der Rheinbundgelüste, und in ihr gipfelt das in der russischen Note vom 31. Januar 1815 bekundete Interesse der außerdeutschen Glieder der großen Allianz, die Rheinbundstaaten durch politische Einigung mit den deutschen Großmächten von dem Einflusse Frankreichs abzusperren. Zusammengehalten mit dem Schlußsatze des Art. 11, durch welchen die Bundesglieder „sich verbindlich machen, einander unter keinerlei Vorwand zu bekriegen, noch ihre Streitigkeiten mit Gewalt zu verfolgen, sondern sie bei der Bundesversammlung anzubringen" und Art. 19, welcher die Bundesversammlung ermächtigt vorläufige Maßregeln zu ergreifen, um jeder Selbsthülfe vorzubeugen oder zu begegnen, wenn zwischen Bundesgliedern Thätlichkeiten zu besorgen oder wirklich ausgeübt worden sind, während der Bundeskrieg von der Bundesversammlung mit Stimmenmehrheit für alle Bundesglieder bindend beschlossen werden kann, hebt die Einschränkung des Vertragsrechts für die Mittel- und Kleinstaaten des Bundes in der That jedes selbständige Kriegsrecht in der schonendsten Fassung auf, während das Kriegsrecht Oesterreichs und Preußens als europäischer Großmächte immer als selbstverständlich gegolten hat.

Endlich aber nennt schon der Eingang der Schlußakte diese ein Grundgesetz des Bundes gleich der Bundesakte, Art. 11 spricht

von „beschlossenen Gesetzen" überhaupt, Art. 13 von der „Annahme neuer Grundgesetze oder Abänderung der bestehenden"; zu beidem ist Einstimmigkeit erforderlich, sodaß einmal angenommene Grundgesetze für alle Bundesglieder bindend sind, bis gegentheilige Einstimmigkeit erreicht wird. Der Präsidialvortrag vom 20. September 1819, der zeitlich zwischen den beiden Grundgesetzen liegt, sagt in nicht mißzuverstehender Weise: „Es liegt in dem Begriff und Wesen des Deutschen Bundesvereins, daß die denselben repräsentirende Behörde in Allem, was die Selbsterhaltung und die wesentlichen Zwecke des Bundes angeht, die oberste Gesetzgebung in Deutschland constituire", folglich „die Beschlüsse der Bundesversammlung, insofern sie diese Zwecke und die von ihnen unzertrennliche Aufrechthaltung der rechtlich bestehenden Ordnung zum Gegenstande haben, von allgemein verbindlicher Kraft sein müssen, und daß der Vollziehung dieser Beschlüsse keine einzelne Gesetzgebung und kein Separatbeschluß entgegenstehen kann." Die auf diesen Vortrag von der Bundesversammlung einstimmig angenommenen Beschlüsse über die provisorische Executionsordnung, die in Ansehung der Universitäten zu ergreifenden Maßregeln, das Preßgesetz und die Errichtung der Centraluntersuchungsbehörde enthalten wörtlich übereinstimmend den Satz: „Dieses Bundesgesetz tritt nach seinem näheren Inhalte sogleich in allen Bundesstaaten in Anwendung und Vollziehung" und die Executionsordnung bestimmt in Art. VIII: „Liegt der Grund der Nichtvollziehung der Bundesbeschlüsse in einer Weigerung der betreffenden Bundesstaatsregierung die Bundesbeschlüsse zu vollziehen", so werden „Dehortatorien und wirkliche militärische Vollziehung gegen die Regierung des Bundesstaats selbst gerichtet."

Alledem stellt sich anscheinend unausweichlich entgegen die im Eingange der Schlußakte stehende Versicherung: „der Deutsche Bund ist ein völkerrechtlicher Verein" (Art. 1), der „in seinem Innern als eine Gemeinschaft selbständiger, unter sich unabhängiger Staaten mit wechselseitigen gleichen Vertragsrechten und Vertragsverbindlichkeiten besteht." Könnte es deutlicher gesagt sein, daß der Bund nur ein „Gebilde des Völkerrechts" war, in welchem die verbundenen Staaten gleichwohl jeder seine „volle" völkerrechtliche Souve-

ränität bewahrte? Ein grellerer Widerspruch ist nicht möglich wie zwischen dieser Versicherung und den eben angeführten Ausdrücken des nicht viel über ein halbes Jahr vorausgegangenen Präsidialvortrags und der Bundesbeschlüsse vom 20. September 1819. Staatsmänner und Geschichtsschreiber so wenig wie Staatsrechtslehrer sind in Zweifel gewesen, auf welche Seite sie sich stellen sollten. Da der Bund ein „völkerrechtlicher Verein" war, sagen jene, so waren jene Beschlüsse und ihre späteren Wiederholungen und Ergänzungen schlechthin unzulässige Eingriffe in die Selbständigkeit der souveränen Bundesglieder. An der kleinen Schwierigkeit, daß die Beschlüsse einstimmig gefaßt sind, also zuletzt doch nur jeder Staat einen unzulässigen Eingriff in seine eigene Selbständigkeit begangen hätte, ist kein Anstoß genommen worden. Daß damit die Souveräne der Verfassungsstaaten in die Rechte ihrer Landtage eingriffen, beseitigt die Schwierigkeit nicht, da es nur eine Beschwerde gegen den Landesherrn begründete, der durch seinen Widerspruch die einstimmige Beschlußfassung hindern konnte. — Die Staatsrechtslehre aber verfügt mit einer Zuversicht, die sich jeder Begründung überhoben weiß: „Der Bund hatte keine gesetzgebende Gewalt, weder die Bundes- und Schlußakte, noch ein Bundesbeschluß war Gesetz, auch wenn er Gesetz genannt wurde, sondern nur eine Vereinbarung über die von den einzelnen Staaten zu erlassenden Gesetze oder über das völkerrechtliche Bundesverhältniß der Einzelstaaten selbst." — Nun ist nichts gewisser, als daß der Bund, wenn er nur ein völkerrechtlicher Verein war, keine „Gesetze" im staatsrechtlichen Sinne haben konnte. Daß aber der Bund nur ein völkerrechtlicher Verein war, sollte doch eine vorsichtige Wissenschaft aus dieser Benennung, die sich zuerst in der Schlußakte findet, nicht folgern ohne vorher zu erwägen, ob nicht bündiger daraus, daß der Bund seine Beschlüsse nicht nur Gesetze nennt, sondern sie als solche im höchsten Ernste behandelt, indem er ihre Ausführung unter den völkerrechtlich unmöglichen Zwang der „militärischen Vollziehung" stellt, auf die Unwahrheit jener Benennung zu schließen ist. Nicht minder sollte einer Wissenschaft, die sich nicht der Sorge um klare Begriffe vom Völkerrecht zu entschlagen gestattet, die Frage einiger Er-

wägung werth halten, wie mit den Grundbedingungen des Völkerrechts „Vereinbarungen", deren Inhalt „sogleich in allen" vereinbarenden Staaten „in Anwendung und Vollziehung treten soll", irgend verträglich wären. — Allerdings hat die Bundesgewalt die Verkündung ihrer Gesetze, für die in den Grundgesetzen keine Anordnung getroffen war, den einzelnen Regierungen für ihre Staatsgebiete überlassen. Dies hat aber nur Bedeutung für die Frage, von wann an jedes Bundesgesetz für die Unterthanen des einzelnen Staats verpflichtend wurde. Da diese Verkündung zu der durch Execution erzwingbaren „Vollziehung" der Bundesbeschlüsse gehörte, kann sie nicht als selbständige, aus eigener Entschließung hervorgehende Handlung der „gesetzgebenden Gewalt" der Einzelstaaten aufgefaßt werden, sie konnte also auch aus Bundesgesetzen nicht Landesgesetze machen. —

Die Versicherung der Art. 1 und 2 der Schlußakte, wenn sie ernstlich gemeint wäre, würde immer gegenüber den Bestimmungen nicht nur der vorausgegangenen Bundesakte, die doch nicht abgeändert werden sollte, und den Bundesbeschlüssen vom 20. September 1819, sondern auch den oben angeführten Ausführungsbestimmungen der Schlußakte selbst nur für eine protestatio facto contraria zu erachten sein. Wie ernsthaft sie gemeint sein konnte, ist aus den Vorgängen bei Eröffnung der Wiener Conferenzen abzunehmen, deren Werk die Schlußakte ist. Die äußerste Anspannung des Einflusses der deutschen Großmächte auf die Mittel- und Kleinstaaten bei Fassung der Karlsbader Beschlüsse und bei ihrer einstimmigen Annahme im Bundestage hatte zumal bei den süddeutschen Staatsmännern ein Gefühl des Druckes zurückgelassen, von dem sie zu erleichtern den Großmächten selbst räthlich schien. Schon bei der Einladung zu den Conferenzen war man bedacht darüber zu beruhigen, daß ein ähnlicher Druck nicht wieder versucht werden solle, und Fürst Metternich meinte in seiner Eröffnungsrede das erregte Selbstgefühl zu beschwichtigen mit dem Troste: „Die Souveränität der einzelnen Staaten solle nur insofern beschränkt werden, als es der Zweck der Einheit Deutschlands erfordere." Gleichwohl hatte er kein Arg dabei, den Bundestag die „oberste gesetzgebende Behörde" des Bundes zu nennen. Der

doppelten Verwahrung des bayerischen Bevollmächtigten: das Wort „deutsche Einheit“ gebe „Anlaß zu Mißverständnissen“ und eine „oberste gesetzgebende Behörde sei in einem Bunde unmöglich“ entwand sich dann der Vorsitzende mit dem tiefsinnigen Worte: er habe nur an eine „vertragsmäßige Gesetzgebung“ gedacht! Eine treffliche Stütze für die Staatsrechtslehre — wenn sich nur dabei etwas denken ließe. Genau denselben Werth hat denn auch der völkerrechtliche Verein zur Erhaltung der inneren Sicherheit mit Mehrheitsbeschlüssen und ihrer „militärischen Vollziehung.“

II

Wenn nach den bisherigen Darlegungen die Absicht der betheiligten Mächte bei Gründung des Deutschen Bundes dahin ging, dem von der Fremdherrschaft befreiten deutschen Staate eine neue Verfassung zu geben, und dieser Absicht entsprechend die Grundgesetze des Bundes das klare Gepräge einer wenn auch losen staatsrechtlichen Unterordnung der Einzelstaaten unter die Bundesgewalt aufweisen, so kann der Bund kein „Staatenbund“ im Sinne eines „völkerrechtlichen Vereins souveräner Staaten“ gewesen sein, wie die herrschende Staatslehre diesen Begriff bestimmt. Der Bund müßte vielmehr unter den Begriff des Bundesstaates gebracht werden, wenn dieser ein „Gebilde des Staatsrechts“ sein soll, dessen Wesen in staatsrechtlicher Unterordnung von Einzelstaaten unter eine höhere Staatsgewalt besteht. Dieser „Unterschied von Staatenbund und Bundesstaat“ wird, wie Treitschke im nächsten Zusammenhange mit dem oben angeführten Ausspruche sagt: „in der gesammten Lehre fast allgemein zugegeben“ — „bis auf wenige schrullenreiche Köpfe“ zu denen Niemand gern gehören will. Aber wie Lessing auf eine ähnliche Versicherung erwidert „Ich bin dieser Niemand“, so muß hier die Gefahr übernommen werden ἐπὶ σωτηρίᾳ γε τῆς ἀληθείας.

In der That wird, daß Worte sich einstellen wo Gedanken fehlen, kaum irgendwo so anschaulich als an dem öden Spiel, das nun schier ein Jahrhundert mit dem nur der deutschen Sprache

möglichen Wortgegensatze in der deutschen Staatsrechtslehre getrieben worden ist. Belehrend für den wissenschaftlichen Werth der um die Zeit des Untergangs des alten Reichs auftauchenden Wortbildungen ist schon, daß „Staatenbund" zuerst (von K. S. Zachariä) von eben diesem Reich, das nach der herrschenden Lehre bis zu seiner Auflösung ein Gesammtstaat geblieben ist, „Bundesstaat" zuerst vom Rheinbund alsbald nach seiner Errichtung gebraucht worden ist, den dieselbe Lehre einstimmig als „Staatenbund" behandelt. Die Worte haben also, schneller als im philosophischen Sprachgebrauch die Worte „subjectiv" und „objectiv", aber ebenso vollständig ihre Rollen getauscht. Stellt man sie einmal zusammen, so weisen sie sprachlich nur auf den Gegensatz einer loseren und einer engeren Staatenverbindung hin, wie Fries noch 1818 dem „schlaffen Staatenbunde" den „festvereinigten Bundesstaat" entgegenstellt. Bei den Verhandlungen über die deutsche Bundesakte hat man die Worte offenbar als gleichbedeutend behandelt, wenn Stein und nach ihm Nesselrode den im Vertrage von Chaumont und im Pariser Frieden vorgesehenen deutschen „Bundesstaat" in den Grundzügen der preußischen Entwürfe verwirklicht finden, deren Urheber die beabsichtigte Schöpfung „Staatenbund" nennen. Ins Völkerrecht hat der „Staatenbund" erst hinüberwandern müssen, weil man in dem Bunde, den die Schlußakte einen völkerrechtlichen Verein" nannte, nur einen „schlaffen Staatenbund" fand und nun für dies letzte in dem ersten die Ursache zu finden meinte, wobei dann dem Völkerrecht die recht eigentlich staatsrechtlichen Züge der Bundesverfassung aufgebürdet wurden. Als der Präsidialgesandte bei Eröffnung des Bundestags (5. November 1816) den Bund einen „zugleich die Nationalität sichernden Staatenbund" nannte, brachte er doch diese Bezeichnung in Gegensatz ebensowohl zu dem bloßen Schutz- und Trutzbündniß wie zum „Bundesstaat." Das Völkerrecht mit einem Vertragsverhältnisse zu bereichern, das mehr sein sollte als ein Bündniß, und vollends einem unauflöslichen, war damals noch Niemanden beigefallen. Wenn um dieselbe Zeit Klüber behauptete, es sei auf dem Wiener Congreß „festgesetzt", daß die „Form" der Vereinigung „föderativ, mithin völkerrechtlich", so ist dies eine durch den In-

halt der Bundesakte ebenso in der Sache widerlegte wie den damaligen staatsmännischen Sprachgebrauch mißachtende Folgerung, der unter einem „föderativen Körper" recht eigentlich die bundesstaatliche Vereinigung von Staaten verstand.

Es würde gewiß nicht lohnen, mit einem Spiel um Worte sich ernsthaft zu beschäftigeu, wenn die Staatskunst des Verständnisses der Geschichte entrathen könnte und zu diesem eine wissenschaftliche Staatslehre entbehrlich wäre, die immer erst das Gestrüpp der herrschenden Scheinbegriffe ausroden muß, um klaren Anschauungen Raum zu schaffen. Die geschichtliche Bedeutung der geltenden Reichsverfassung zu verstehen und darin einen Maßstab für die Beurtheilung der deutschen Verfassungsgeschichte seit der Gründung des Reiches wie eine feste Stelle für den Ausblick in dessen zukünftige Entwicklung zu finden, hindert aber nichts so sehr als der allgemeine Aberglaube an dieses fragwürdige Begriffspaar, das schon auf die Bestrebungen der Bundesreform vor 1867 einen verhängnißvollen Einfluß hatte. Es ist darum auch an dieser Stelle eine gedrängte Untersuchung der vermeintlichen Begriffe unumgänglich und dabei vom Staatenbunde zu beginnen, von dem Waitz 1853 und noch 1862 ausging, weil „über diesen, so scheint es, kein Zweifel sein kann" und den Treitschke unberührt ließ, sowohl als er 1864 in überraschender Vorahnung nächstkommender Ereignisse die Unanwendbarkeit des Waitz'schen Bundesstaatsbegriffes auf Deutschland darlegte, wie als er 1874 diesen Begriff selbst in seinem Hauptmerkmal, der „getheilten Souveränität" zerstörte.

Wenn nun an dem letzterwähnten Orte Treitschke in der Aufzählung der Begriffsmerkmale des Staatenbundes mit dem Satze beginnt: „nicht die Bürger, sondern die Staatsgewalten der verbündeten Staaten sind seine Mitglieder", so ist das freilich für ein völkerrechtliches Verhältniß unter Staaten selbstverständlich, da nur diese die „Rechtssubjecte" des Völkerrechts sind, und die Frage, ob nicht die Bürger vermittelst ihrer Unterordnung unter ihre Staatsgewalt einer höheren Gewalt unterthan sind, kann hier nicht aufgeworfen werden, weil das Völkerrecht begrifflich jede höhere Gewalt über die Staaten ausschließt. Diese Frage aber

stellt sich alsbald ein, wenn der Begriff des Staatenbundes auf den Deutschen Bund angewendet werden soll: standen etwa die Bürger des bayerischen oder badischen Staates der Bundesgewalt so fremd gegenüber wie die französischen Staatsangehörigen? Nach den positiven Vorschriften der Bundes- und Schlußakte ist es unmöglich diese Frage zu bejahen. Genau soweit wie die Einzelstaaten der Bundesgewalt untergeordnet, so weit waren es auch ihre Unterthanen, wenn auch nur mittelbar durch ihre Staatsgewalt, wie im alten Reich; hatte der Staat ein Bundesgesetz verkündet, wozu er nöthigenfalls durch militärische Vollziehung angehalten werden konnte, so waren seine Unterthanen an die Vorschriften dieses Gesetzes rechtlich gebunden kraft der Bundesgewalt. Eine völkerrechtliche Vereinbarung, gleichlautende Gesetze in den vertragsschließenden Staaten zu erlassen, begründet gegen den vertragsbrüchigen Staat immer nur den Anspruch auf völkerrechtliche Genugthuung, aber nicht auf die mit der völkerrechtlichen Souveränität unvereinbare Erzwingung eines staatsrechtlichen Aktes.

Alsbald mit dem zweiten Satze seiner Begriffsbestimmung des Staatenbundes, daß „seinen Mitgliedern als souveränen Staaten nach Völkerrecht die Befugniß zusteht den Bund für aufgehoben zu erklären, falls seine Verfassung gebrochen wird“ springt Treitschke aus dem Völkerrecht mitten ins Staatsrecht hinüber. Nach Völkerrecht können unter souveränen Staaten nur Vertragsverhältnisse bestehen, die nicht nur wegen jeder Vertragswidrigkeit von dem verletzten, sondern auch ohne diese aus gerechtfertigten Gründen von einem jeden der Vertragsstaaten kündbar sind, wie oben dargelegt wurde. Das Wort „Verfassung“, wenn es einen klaren Sinn haben soll, ist der Ausdruck für einen staatsrechtlichen Aufbau irgend welcher Art, er läßt sich analog im Privatrecht nur auf Vereine anwenden, die kraft der staatlichen Rechtsordnung eine über dem Belieben ihrer einzelnen Mitglieder stehende Einheit bilden, im Völkerrecht nicht, weil die Souveränität der Staaten jede solche Einheit ausschließt. Treitschke ist auch hier wieder von der Vorstellung des Deutschen Bundes beherrscht, der zweifellos eine Verfassung hatte und doch ein völkerrechtlicher Verein souveräner Staaten sein sollte, obwohl dem der ganze Inhalt seiner

Verfassung und zumeist die mit größtem Nachdruck festgestellte Unauflöslichkeit widersprach. — Den gleichen Sprung enthält der weitere Satz „die Beschlüsse der Bundesgewalt sind nicht Gesetze im wahren Sinne, da das Völkerrecht zwischen souveränen Staaten nur Vertragspflichten kennt" — gerade weil das letzte richtig ist, kennt das Völkerrecht auch keine Bundesgewalt, die „in dem Bereiche ihrer Competenz sogar Mehrheitsbeschlüsse fassen kann." Eine solche Bundesgewalt ist wie die Staatsgewalt der reinen Demokratie, Ueberordnung des von der jeweiligen Mehrheit getragenen „Gesammtwillens" über die Minderheit, während Treitschke im Verlauf seiner Ausführung selbst treffend sagt: „der Staat ist außer Stande einem fremden Willen zu gehorchen, von allen Gemeinschaften dadurch unterschieden, daß er keine höhere Gewalt über sich erträgt." Und gleichwohl sollte eine Bundesgewalt, die wie im Deutschen Bunde Mehrheitsbeschlüsse nicht nur fassen, sondern auch durch „militärische Vollziehung" erzwingen kann, nur das „Organ" eines „Vereins souveräner Staaten" sein?

Der Gang dieser Begriffsbildung, bei der Treitschke in den Spuren von Waitz wandelt, wird in dessen breiterer Ausführung vollends durchsichtig. Man braucht auf vier Seiten nur vier Worte zu streichen „ihr Charakter ein völkerrechtlicher" — so bleiben alle Züge der deutschen Bundesverfassung mit den Bereicherungen, die ihr das Wohlwollen der Mittelstaaten noch zugedacht hatte, Direktorium und Delegirtenversammlung — Waitz spricht sogar arglos von der „gemeinsamen Regierung" — das alles „ist dem Staatenbunde nicht entgegen!" Die Lösung des Räthsels bringt der Satz: „Der Staatenbund ist eine unförmliche, wenig befriedigende Organisation des staatlichen Lebens" — ein Geständniß, das den klaffenden Widerspruch gegen den „völkerrechtlichen Charakter" grell zu Tage bringt, aber auch deutlich zeigt, wie bedeutungslos dieses vermeintliche Merkmal des Begriffs für die ernsthafte Aufgabe des deutschen Staatslebens und Staatsrechts war.

Weder Treitschke noch Waitz verrathen das leiseste Bedürfniß, in dem geltenden Völkerrechte die Stelle zu suchen, wo neben dem schlichten kündbaren Bündnisse Raum sein soll für einen Staatenbund mit Bundesgewalt, Mehrheitsbeschlüssen und vollends

einer „Landes- oder Reichsversammlung zur Seite der gemeinsamen Regierung." Waitz beruhigt sich dabei, daß diese Versammlung „nur eine Repräsentation der Staaten" sein könnte — als ob souveräne Staaten in völkerrechtlichen Beziehungen je anders als durch ihre Regierungen „repräsentirt" wären! An Mehrheitsbeschlüssen der völkerrechtlichen Congresse und Conferenzen ist selbst bei politisch so unverfänglichen Verbindungen wie der Weltpostverein so wenig ein Gedanke aufgekommen als bei der Vereinigung des europäischen Concerts. Aber der Deutsche Bund hatte Mehrheitsbeschlüsse und er mußte ein „völkerrechtlicher Verein" sein — die eine Versicherung der Wiener Schlußakte wiegt alle Gepflogenheiten der wirklich souveränen Staaten Europa's auf. Hier ist wahrlich Noth an die Verwahrung des alten J. J. Moser zu erinnern gegen ein „räsonnirtes Völkerrecht, welches sich ein jeder Gelehrter nach seinen Begriffen und Leidenschaften selbsten zu bilden pfleget, wie er will, oder wie er es am besten zu treffen vermeint" statt eines Völkerrechts, „wie es unter denen europäischen Souveränen und Nationen üblich ist, lediglich und allein auf das gegründet, was wirklich geschehen ist und zu geschehen pfleget", kurz gegen die ungeschichtliche und widergeschichtliche Behandlung und Mißhandlung dieser Wissenschaft statt der geschichtlichen Behandlung.

Nur Welcker hat den Versuch gemacht, auf dem Boden des Völkerrechts den „Staatenbund" von dem bloßen „Staatenbündnisse" zu unterscheiden — der Versuch ist aber auch so gänzlich verfehlt, daß er zu weiteren Bemühungen in dieser Richtung nicht anreizen konnte. Im Staatenbunde sollen „mehrere vollkommen souveräne Staaten einen Inbegriff ihrer äußeren Souveränitätsrechte gemeinschaftlich oder zum Miteigenthum machen", während sie im Staatenbündniß „durch obligationenrechtlichen Societätsvertrag" zu bestimmten Vertragsleistungen sich verpflichten. Wäre auch nur die Analogie eines „Miteigenthums" an Souveränitätsrechten ein durchführbarer Gedanke und nicht eine ganz rohe Vorstellung, so wäre die Beschränkung auf äußere Souveränitätsrechte, an der freilich den mittelstaatlichen Parteiführern zur Abwehr der Eingriffe in die verfassungsmäßigen Rechte ihrer Landtage gelegen

war, ohne Grund, denn das neuere Völkerrecht kennt außer gelegentlichem Mitbesitz an Territorien dauernde Vereinigungen zur gemeinschaftlichen Ausübung von Hoheitsrechten wie die europäische Donauschifffahrtscommission, die ägyptischen Justizeinrichtungen und die mannigfachen Vorkehrungen zur Handhabung rechtlicher Ordnung auf hoher See. Aber alle diese Gemeinschaften bestehen nur und können nur bestehen nicht blos auf Grund eines Vertrages, sondern auch nur kraft dieses Vertrages, der, weil ihm die völkerrechtliche Kündbarkeit wesentlich ist, nichts schaffen kann als gegenseitige „obligatorische" Rechte und Verbindlichkeiten — auf dem Boden des Völkerrechts fällt also der angebliche „Staatenbund" immer wieder mit den „obligationenrechtlichen" Bündnisse zusammen.

Neuerdings ist darüber gestritten worden, ob der Staatenbund ein selbständiges „Rechtssubject" sei oder ein „Rechtsverhältniß." Der Gegensatz ist so gedankenlos wie möglich gestellt: damit aus mehreren selbständigen „Rechtssubjecten" ein sie zusammenfassendes neues „Rechtssubject" entstehe, ist doch vor allem auch ein „Rechtsverhältniß" unter ihnen nöthig von so enger Art, daß es die wesentliche Einheit des neuen zu bringen vermag. Es kehrt also nur immer die Frage wieder, ob ein *solches* Rechtsverhältniß im Völkerrecht möglich und nicht vielmehr durch den Begriff der völkerrechtlichen Souveränität ausgeschlossen ist. Wer nun von der geschichtlichen Wirklichkeit des Deutschen Bundes ausgeht, kann ihm freilich die von dem Belieben seiner Mitglieder — immer die europäischen Großmächte Oesterreich und Preußen ausgenommen — unabhängige Einheitlichkeit und damit den Begriff des Rechtssubjects nicht absprechen, ohne die offenkundigsten geschichtlichen Thatsachen zu verleugnen. Ein halbes Jahrhundert haben die außerdeutschen Großmächte bei dem Deutschen Bunde, vertreten durch die Bundesversammlung in Frankfurt, ständige Gesandte unterhalten; einmal wenigstens, zu der Londoner Conferenz von 1864, haben sie einen Vertreter des Bundes neben den Vertretern Oesterreichs und Preußens zugelassen. Der diplomatische Verkehr bewegt sich aber recht eigentlich unter den „Rechtssubjecten" des Völkerrechts; ein bloßes Staatenbündniß ist einer völkerrechtlichen Vertretung, die von der Vertretung der einzelnen verbündeten

Staaten verschieden wäre, nicht fähig. Der Deutsche Bund ist also durch völkerrechtliche Thatsachen als Rechtssubject des Völkerrechts anerkannt; aber diese Anerkennung gilt, wie überall, einem außerhalb des Völkerrechts liegenden Rechtsvorgange, durch welchen eine Mehrheit von Staaten zu einer Einheit, einem „Körper" geworden ist. Ein völkerrechtlicher Vertrag, der diese Wirkung haben sollte, ohne die „volle Souveränität" der Vertragschließenden herabzusetzen, ist undenkbar. Daß der Staatenbund ein Rechtssubject des Völkerrechts und doch zugleich nur ein völkerrechtliches, die Souveränität seiner Glieder wahrendes Vertragsverhältniß sein sollte, ist ein so vollkommener Widerspruch, wie daß mit einem solchen blos obligatorischen „Rechtsverhältnisse" souveräner Staaten andere Staaten einen von dem Verkehr mit den einzelnen Staaten des „Rechtsverhältnisses" verschiedenen diplomatischen Verkehr führen sollten.

Einer „logischen" Methode, die nur darauf aus ist, aus Worten Begriffe zu spinnen, wird es am Ende immer möglich sein, diesen aus den Grundbegriffen des Völkerrechts abgeleiteten Folgerungen sich zu entwinden. Aber diese Methode ist auch nirgends weniger angebracht als auf dem Boden des Völkerrechts, das keine Art von „gesetztem", in allgemeinen Sätzen geschriebenem Recht kennt, vielmehr alle seine Rechtssätze wie seine Begriffe aus den Thatsachen des Völkerrechtsverkehrs zu entwickeln hat. Da eine ernste Wissenschaft sich nicht dabei aufhalten kann, Begriffe zu bilden von Dingen, die in der Wirklichkeit nicht vorkommen, so wird die herrschende Lehre vom Staatenbunde sich der Anforderung nicht entziehen können aufzuweisen, wo und wann in der Geschichte der heutigen europäischen Staatenwelt einschließlich ihrer Colonien ein „Rechtsverhältniß" unter Staaten voller Souveränität bestanden hätte, das mehr gewesen wäre, als ein wesentlich kündbares völkerrechtliches Bündniß. Daß der Deutsche Bund nicht ohne die äußerste Gewaltsamkeit unter diesen angenommenen Begriff gebracht werden kann, sowohl weil es an der Voraussetzung der ursprünglichen „vollen" Souveränität aller verbündeten Staaten fehlt, als weil eine Reihe von Bestimmungen der Bundes- und Schlußakte mit dieser Souveränität unvereinbar, also völkerrechtlich unmöglich

ist, bedarf keiner Wiederholung. Aber jene Grundvoraussetzung des Begriffs, daß Staaten von „voller" Souveränität sich verbunden und diese Souveränität auch innerhalb ihres „Staatenbundes" ungeschmälert bewahrt haben, fehlt völlig auch den drei andern Staatenvereinigungen, die „als Typen des Staatenbundes betrachtet zu werden pflegen", der Schweiz vor 1848, den Vereinigten Niederlanden bis 1795 und der Nordamerikanischen Conföderation, wie sie unter der Verfassung von 1778 bis zur Einführung der Unionsverfassung 1789 bestand.

Die Schweizer Eidgenossenschaft ist entstanden als Landfriedenseinung innerhalb und unter der Staatshoheit des Reiches. Von der Zugehörigkeit zum Reiche dachten sich die Eidgenossen auch damals noch nicht loszusagen, als sie die Unterordnung der Cantone unter die für die Zwecke des Landfriedens und der Landesvertheidigung von den Reichsständen mit Maximilian I. vereinbarten Einrichtungen verweigerten, weil bei ihnen für diese Zwecke besser gesorgt sei, als im Reich, und diese Weigerung in einem blutigen und verheerenden Kriege behaupteten. Seinen Anspruch auf diese Unterordnung hat gleichwohl das Reich festgehalten und die Versuche, sie gegen einzelne Cantone durchzusetzen, haben sich bis in die Zeit des Dreißigjährigen Krieges wiederholt. Daraus erklärt es sich, daß die Bestimmung des Westfälischen Friedens, in der gewöhnlich die Anerkennung der völkerrechtlichen Souveränität der Eidgenossenschaft von Seiten des Reiches gefunden wird, in der That nur die Cantone von der Unterordnung unter die Reichsbehörden losspricht, da nur jene einzeln, aber nicht die Eidgenossenschaft als Ganzes die Reichsstandschaft hatten. Gleichwohl ist nur die Eidgenossenschaft als einheitlicher „Körper" ein selbständiges Glied der europäischen Staatengemeinschaft geworden. Die thatsächliche Ausübung des Kriegsrechts und die Unterhaltung diplomatischen Verkehrs von Seiten einzelner Cantone unterscheidet sich in nichts von dem gleichen Verhalten der Stände des Deutschen Reichs und es wird kein einziger völkerrechtlicher Vorgang nachzuweisen sein, der die Anerkennung der vollen Souveränität eines Cantons enthielte. Art. 6 des Pariser Friedens vom 30. Mai 1814 bestimmt: ‚La Suisse indépendante continuera de se gouverner

par elle-même' und Art. 74 der Wiener Congreßakte erkennt die „Integrität" der Cantone nur an tels qu'ils existaient en corps politique, also innerhalb der Einheit des système Helvétique. Das Verhältniß der Cantone zu einander, so lange sie zum Deutschen Reich gehörten, kann so wenig ein völkerrechtliches gewesen sein wie das der Glieder jeder anderen Landfriedenseinung; es waren vom Reich zugelassene, wenn nicht geförderte freie Verbindungen von Reichsständen zur Erfüllung staatlicher Aufgaben der Polizei und des Gerichts, denen das Reich mit seinen eigenen Mitteln sich nicht gewachsen zeigte — Genossenschaften des öffentlichen Rechts nach heutiger Ausdrucksweise. Daß dieses Verhältniß ein völkerrechtliches geworden sein müßte, nachdem die Eidgenossenschaft, nicht die Cantone als selbständiges Glied der Staatengemeinschaft anerkannt war, ist nicht abzusehen. Vielmehr hat schon der älteste Bearbeiter des Schweizerischen Bundesrechts dritthalb Jahrhunderte vor der Gründung des „Bundesstaats" sich dafür ausgesprochen, daß die Eidgenossenschaft wegen ihres engen inneren Zusammenhanges als ein Staat zu betrachten sei, und die Mehrheit der Tagsatzung, die den Sonderbund von 1847 niederwarf, hat dabei als Vertretung der Eidgenossenschaft gehandelt; sie hat das Recht der Gesammtheit gegen bundeswidrige Auflehnung einzelner Cantone wahren, nicht Namens derjenigen „souveränen" Cantone, aus deren Abgeordneten sie bestand, gegen andere „souveräne" Cantone einen völkerrechtlichen Machtkampf führen wollen — sie hat also in der letzten Stunde des sogenannten „Staatenbundes" dessen staatsrechtliches Gepräge bewährt.

Auch die Vereinigten Niederlande waren Stände des Deutschen Reiches gewesen und geblieben, bis sie durch Erbgang unter die Herrschaft eines spanischen Königs gekommen, sich gegen den unerträglichen Druck dieser Herrschaft erhoben und zur Durchführung dieses Kampfes in der Utrechter Union von 1579 die ursprünglich nur durch die Gemeinschaft des Herrschers unter ihnen begründete engere Verbindung bestätigten und bestärkten. Wenn Treitschke diese Union schlechtweg ein „Kriegsbündniß geschlossen zwischen souveränen Staaten" nennt, so wäre doch erst zu zeigen, wann denn diese „Staaten" die, sich selbst nur Provinzen nannten,

jeder für sich souverän geworden sein sollten, ehe nicht nur ihre Unabhängigkeit noch von irgend einem Staate anerkannt, sondern auch ihnen selbst der Gedanke beigekommen war, sich vom „Staate“ ihres Königs loszureißen. Und wie kann das ein bloßes Kriegsbündniß zwischen „souveränen“ Staaten sein, dessen Theilhaber vielmehr in der feierlichsten Weise sich verpflichteten „zu ewigen Tagen bei einander zu bleiben als ob sie eine Provinz wären“, und indem sie die Vertheidigung des Landes der „Generalität“ übertrugen, jedem einzelnen untersagten, einseitig ein Bündniß mit dem Auslande zu schließen, wie es doch die Stände des Deutschen Reiches ungehindert thaten. Als dann die vereinigten „Provinzen“ zwei Jahre später im Manifest vom Haag dem Könige den Gehorsam aufsagten, der als ein Tyrann zu halten sei, da er ihnen ihre alte Freiheiten, Privilegien und Herkommen zu nehmen getrachtet, erhoben sie „nach dem Rechte der Natur“ nur den Anspruch, „einen Anderen an seiner Stelle als Oberhaupt zu nehmen.“ Deutlicher konnten sie die Absicht, hinfort insgesammt ein unabhängiger Staat zu sein, nicht kundgeben. Waren also die „Generalstaaten“, d. h. Stände, wie die „Staaten“ von Holland, unter dem Könige von Spanien „der Landtag einer wenn auch losen Monarchie“ gewesen, so sind sie weder durch die Union noch durch das Manifest zum „Bundestag einer völkerrechtlichen Föderation“ geworden. Auch führen alle Thatsachen, aus denen die Souveränität der einzelnen Provinzen gefolgert werden soll, nicht weiter, als daß ihre Vereinigung ein so loser Staat geblieben ist, als sie unter der Monarchie gewesen war. Daß, wie sie unter dieser gethan, die einzelnen Provinzen auch in der Zeit der höchsten Machtstellung ihrer Union daran festhielten, sich durch keinen Beschluß der Generalstaaten für gebunden zu erachten, dem sie nicht ihre Zustimmung gegeben, ist Ausdruck altständischen Eigensinns, aber nicht des Bewußtseins einer staatlichen Souveränität — sonst müßte man, da das Gleiche sich unter den Ständen der einzelnen Provinzen wiederholt, auch diesen folgerichtig die Souveränität absprechen. Treitschke sagt in der That unbedenklich: „Die Souveränität stand weder den Generalstaaten noch den Provinzen zu (die doch als souveräne Staaten der Union geschlossen haben

sollten!), eine Oligarchie von 2000 kleinen Souveränen beherrschte thatsächlich die Union." Das ist aber offenbar *μετάβασις εἰς ἄλλο γένος*, Verwechslung der Souveränität des Staates mit dem Träger der souveränen Staatsgewalt: eine Oligarchie ist der herrschende Stand eines Staates, nicht eine Föderation souveräner Staaten. Die neuere Geschichtsschreibung der Vereinigten Niederlande erkennt ihnen denn auch in ihrer Gesammtheit die „republikanische Staatsform" zu und nennt den alsbald nach Abschluß der Union gebildeten Staatsrath, dessen Mitglieder ihren eigenen Provinzen abschwören mußten, „um allein für die Generalität zu sein", eine Executivbehörde. Wenn die Generalstaaten nach und nach dessen wichtigste Verrichtungen wieder an sich gezogen, so ist dies nichts anderes, als wenn das englische Parlament unter Karl I. die Regierung an sich nahm. — Auch das endlich ist ein Mißverständniß, wenn Treitschke daraus, daß Spanien im Frieden von Münster neben den Generalstaaten der Vereinigten Niederlande ‚les provinces d'iceux respectivement' als „freie und souveräne Staaten" anerkannt hat, das völkerrechtliche Zugeständniß der Souveränität für die sieben einzelnen Provinzen folgert. Da die Generalstaaten nur die Vertreter ihrer Provinzen waren, so mußten freilich diese als Träger der Souveränität anerkannt werden — aber auch nur in ihrer Gesammtheit, wie sie in den Generalstaaten sich darstellte. Etwas anderes besagt der Ausdruck des Friedensinstruments keineswegs und thatsächlich haben die europäischen Mächte ständige Vertreter nur bei den Generalstaaten unterhalten. Daß einzelne Provinzen auch für sich völkerrechtlichen Verkehr mit dem Auslande geführt haben, beweist für ihre Souveränität so wenig wie die gleiche Thatsache für die Souveränität der deutschen Reichsstände, die sogar Bündnisse schließen konnten, was den Provinzen durch die Union versagt blieb. Ein selbständiges Kriegsrecht haben auch diejenigen nie geltend gemacht, die für sich ihre Heere ausrüsteten und sich ihre Verwendung vorbehielten; der Kampf galt immer nur dem gemeinsamen Feinde.

In der Völkerrechtslehre des achtzehnten Jahrhunderts werden die Schweiz und die Vereinigten Niederlande unter den Staaten

aufgeführt, die nach heutiger Ausdrucksweise „Rechtssubjecte“ des Völkerrechts sind. J. J. Moser nennt sie Republiken, „die vielerlei Provinzen enthalten, deren jede für sich souverän ist und welche blos auf eine gewisse in den deswegen errichteten Verträgen bestimmte Art zusammengehalten werden“, Vattel „Föderativrepubliken“, zu denen „mehrere souveräne und unabhängige Staaten sich durch einen ewigen Bund vereinigen“ können, „ohne aufzuhören, jeder für sich ein vollkommener Staat zu sein.“ Die „gewisse bestimmte Art“ oder den „ewigen Bund“, durch den die Glieder einer solchen Republik zusammengehalten werden, als besondere Arten völkerrechtlicher Verträge neben den einfachen Bündnissen aufzuführen, ist keinem dieser Völkerrechtslehrer beigekommen und die Sorgfalt, mit der Moser an der oben angeführten Stelle die verschiedenen Bedeutungen des Wortes „souverän“ unterscheidet, erklärt hinreichend, wie man die Provinzen und Cantone noch so nennen konnte, obwohl sie je zu einem Staate völkerrechtlicher voller Souveränität verbunden waren.

Auch die dreizehn englischen Kolonien in Nordamerika konnten, als sie 1774 sich zu gemeinsamer Abwehr der wirklichen oder vermeinten Uebergriffe des Mutterlandes sich in einem Congresse vereinigten, damit nicht einen Bund souveräner Staaten schließen, da sie noch unter der Herrschaft des Königs von England standen und ihnen der Gedanke sich von ihr loszureißen noch fern lag. Auch als zwei Jahre später „die Repräsentanten der Vereinigten Staaten . . . im Namen des guten Volks dieser Kolonien . . . diese vereinigten Kolonien . . . für freie und unabhängige Staaten“ erklärten, hatten sie sich doch erst die Aufgabe gestellt, die Anerkennung ihrer Freiheit und Unabhängigkeit von Seiten anderer Staaten zu erlangen, indem sie vom Mutterlande erkämpft und damit die Kraft der Selbstbehauptung bewährt wurde. Und wie sie die Erklärung nur in ihrer Gesammtheit erlassen, so haben sie auch den Kampf nur als Gesammtheit geführt und nur als solche zunächst Anerkennung und Bündniß anderer Staaten, dann im Friedensschlusse von England die Anerkennung als unabhängiger Staat erlangt. Wie Treitschke diesen von ihm selbst durchaus bestätigten Sätzen gegenüber gleichwohl annehmen konnte, durch

die inmitten des Unabhängigkeitskampfes noch vor jeder Anerkennung festgestellten Konföderationsartikel von 1778 seien die Kolonien „ein Staatenbund von souveränen Staaten“ geworden, ist wieder nur durch die Verwechslung staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Souveränität erklärlich. Allerdings sagen die Konföderationsartikel, „Jeder Staat behält seine Souveränität“, aber wie schon bei der Berathung dieses Vorschlags J. Q. Adams treffend bemerkte „Niemand kann etwas behalten, was er niemals erworben hat“, die „Staaten“ konnten eine völkerrechtliche Souveränität nicht behalten, die sie niemals erworben hatten, sie konnten also auch nicht einen Bund souveräner Staaten unter sich gründen, der bis dahin nicht bestanden hatte. Was sie aber behalten konnten, war die vollkommene Selbständigkeit ihrer inneren Verwaltung, die sie mit der Abwerfung der englischen Staatshoheit an sich genommen und in republikanischer Gestalt eingerichtet hatten. Und da dies die einzige Verwaltung im Bunde war und die Staaten, deren Vertreter im Congresse die einzige Bundesgewalt bildeten, eine selbständige Bundesverwaltung nicht aufkommen ließen, hatten sie es freilich in der Hand, durch Nichtbeachtung der Congreßbeschlüsse die Bundesgewalt zu gänzlicher Machtlosigkeit herabzudrücken. Daß es nicht der Sinn der Konföderationsartikel war, die Staaten als völkerrechtlich souverän anzuerkennen, zeigt schlagend der von Treitschke übersehene Art. 6: „Kein Staat kann ohne die Zustimmung der im Congreß versammelten Staaten (d. h. der Bundesgewalt) an einen König, Fürsten oder Staat eine Gesandtschaft schicken, oder von ihm empfangen, oder mit ihm in irgend welche Unterhandlung, Vereinbarung, Bündniß oder Vertrag treten.“ Damit ist den Staaten nicht nur das Recht des Kriegs und Friedens, sondern auch das Recht des selbständigen völkerrechtlichen Verkehrs, also das Wesen der völkerrechtlichen Souveränität abgesprochen.

Der Begriff des völkerrechtlichen Staatenbundes, dem in der Wirklichkeit kein Gegenstand entspricht, ist auch ausschließlich ein Gebilde der Deutschen Doctrin. Freeman, der ungeachtet aller ungeschichtlichen Voreingenommenheit für die „föderative“ Staatbildung den Gegenstand mit der Weite und Freiheit des Blickes und

der kühlen Vorsicht des Urtheils behandelt, die den wissenschaftlich gebildeten Engländer und Franzosen vor dem zünftigen deutschen Gelehrtenthum in dem Maaße auszeichnen, als dieses sie an Zahl überragt, unterscheidet allerdings zunächst unter den Staatenverbindungen diejenigen, die allen völkerrechtlichen Verkehr mit fremden Staaten der Gesammtheit vorbehalten und den Bundesgliedern untersagen, von denjenigen, welche diese Beschränkung nicht durchführen. Er sagt aber auch, daß die letzteren mehr einem bloßen Bündnisse (confederacy) als einem wirklichen Bunde (confederation) gleichkommen; und indem er bei dieser Unterscheidung mehr auf die Sache als auf den Schein sieht, rechnet er nicht nur die Amerikanische Konföderation von 1778, die ihren „Staaten" den völkerrechtlichen Verkehr untersagte, sondern auch die Schweiz von 1815, die ihn doch nur mit wesentlichen Beschränkungen zuließ, zu den wirklichen Bundesverhältnissen. Weiter aber macht er unter den letzteren den Unterschied derjenigen, welche eine eigene Bundesverwaltung haben, die ihre Anforderungen unmittelbar an die Unterthanen ihrer Glieder richtet und mit eigenen Mitteln durchsetzt, von denjenigen, die ihre Bundesgesetze und Beschlüsse der Ausführung durch die Verwaltungen der Bundesglieder überlassen. Indem er aber zugleich das Fließende dieses Unterschiedes anerkennt, findet er darin zuletzt nur den Grund, Bundesverhältnisse von mehr oder minder vollkommener Ausbildung gegeneinander zu stellen. Der Staatenbundbegriff der Deutschen Doctrin entsteht ohne Weiteres aus dem gedankenlosen Zusammenwerfen dieser Unterscheidungen, obwohl nur die eine die Grenze zwischen Staats- und Völkerrecht bezeichnet, die andere sich durchaus auf dem Boden des Staatsrechts bewegt: der „Staat", der rechtlich gebunden ist, Gesetze und Beschlüsse einer anderen Gewalt auszuführen, ist damit — wie es auch immer mit der Ausführung stehen mag — dieser höheren Gewalt staatsrechtlich unterworfen.

Wenn es nun für das Wesen des „Bundesstaates" nur auf dieses Verhältniß einer Anzahl von Gemeinwesen, deren jedes für sich in einem gewissen Umfange und mit einem gewissen Maaße von Selbständigkeit staatliche Verrichtungen ausübt, zu einer höheren Staatsgewalt ankam, der alle unterworfen und von der sie da-

durch zu einem Gesammtstaate zusammengeschlossen sind, so hatte diesen Begriff Pütter schon für das alte Reich klar entwickelt. Er konnte auch insoweit vollkommen zutreffend sagen, daß es keinen Unterschied mache, ob ein so zusammengesetzter Staat durch Angliederung ursprünglich selbständiger Staaten oder durch Zergliederung des ursprünglichen Gesammtstaates entstanden sei, denn der eine wie der andere Weg kann zu einem thatsächlich gleichen Theilungsverhältnisse der staatlichen Verrichtungen führen; und der Einwand, daß nur auf die eine, nicht auf die andere Entstehungsweise der Ausdruck „Bund" paßt, trifft ihn nicht, da er so wenig das Wort Bundesstaat wie Staatenbund kennt. Aber der Schulbegriff des Bundesstaates ist von vornherein gefälscht durch dieselbe für die heutige Staatenwelt ungeschichtliche Voraussetzung der ursprünglichen Souveränität der Bundesglieder, auf die der Begriff des Staatenbundes gebaut ist. Nur so konnte das Problem der „Theilung der Souveränität" ernsthaft behandelt werden und seine Unlösbarkeit dahin führen, daß zuletzt der Eckstein des Staatsbegriffes, die höchste Staatsgewalt, ausgebrochen wird, wie längst die lebendige Obrigkeit als Trägerin dieser Staatsgewalt unter einem Dunst von Abstractionen verschwunden ist. Die zünftige Absperrung der Fachwissenschaft erklärt es nur zu wohl, wenn der deutschen Staatslehre die geschichtliche Einsicht nicht aufgegangen ist, daß ein „föderativer" Aufbau des Staates, die Großstaatbildung durch Verbindung ursprünglich souveräner Staaten im Wege des wirklich oder scheinbar freien und gleichen Bündnisses ausschließlich dem hellenischen und italischen Alterthum angehört. Die Culturstaaten des Orients, die unter ausnehmend günstigen wirthschaftlichen Bedingungen in unheimlich früher Zeit zur Großstaatbildung gelangt sind, waren durch Ueberspannung der unentbehrlichen Machtmittel einer im Großen stetig wirkenden Staatsgewalt — stehendes Heer, Berufsbeamtenthum und ständige Staatseinnahmen — gegenüber einer ungegliederten und darum wehrlosen Volksmenge mit der Unfreiheit behaftet, in die sie auch das Volkskönigthum der siegreichen Meder, Perser und Makedoner durch das Uebergewicht der älteren Cultur hineinzogen. Die Bildung freier Culturstaaten wurde zuerst nur in der Enge des hellenisch-

italischen Stadtstaates erreicht, der sich im Vollgefühl dieser Freiheit nach außen um so spröder abschloß, je voller und fester er das gesammte Leben seiner Bürger umfaßte. Diese Staaten waren autonom im heutigen Sinne dieser Souveränität, „keiner irdischen Macht unterthan“ und hatten auch die Autarkie, so lange es nur auf ihr Verhältniß zu einander ankam. Erst die Erfahrung, daß die Abwehr eines auswärtigen Eroberers kaum durch festes Zusammenstehen aller Hellenen möglich war, gab dem die Stämme wie die Städte überragenden Volksgefühl einen bestimmten Inhalt und zugleich den Antrieb, die Erfolge des gelegentlichen Kriegsbündnisses durch Ausbildung stetiger Bundesverhältnisse festzuhalten. Aber an dieser Aufgabe, unter der jähen gesellschaftlichen Zerklüftung der zusammengedrängten Bürgerschaften, hat sich die hellenische Volkskraft auch völlig aufgerieben, ohne das Ziel zu erreichen. Die ganz einzige staatbildende Kraft des römischen Volkes erreichte es in den beispiellosen Vorgang einer eben so stetigen wie allmählichen Umwandlung völkerrechtlicher Bundesverhältnisse zu staatsrechtlicher Unterordnung die italischen Stämme national zu einigen. Aber auch das gelang nicht ohne die lebendige Volkskraft derart zu erschöpfen, daß die vollendete Ausbildung der mit der Weltherrschaft als Erbe der orientalischen Großstaaten überkommenen Machtmittel des stehenden Heeres, des Berufsbeamtenthums und des Steuerwesens einer willenlosen Masse gegenüber sie abermals bis zur inneren Zerstörung des Staates überspannte. Die Geschichte der romanischen und germanischen Culturvölker des heutigen Europa aber beginnt völlig umgekehrt mit der Bildung umfassender, auf das germanische Volkskönigthum und die Ueberlieferungen des römischen Imperium gebauten Reiche, die innerhalb ihrer geschichtlichen Abgrenzung den heutigen Nationalitäten erst Raum zu ihrer Entwicklung darboten. Nur bewies sich die neue Staatsgewalt, nachdem die Machtmittel des Imperium zunächst verbraucht waren, nicht stark genug, um die örtlichen Gliederungen ihrer weiten Gebiete in allen Richtungen der Staatsthätigkeit so stetig zu durchdringen, um die Neigung zu landschaftlicher Absonderung in den Schranken unzweideutiger Unterordnung zu halten. Das öffentliche Amt selbst wurde der Anhalt, an dem sich örtliche Gewalten

innerhalb eines engeren oder weiteren Bereichs ausbildeten, die alle Staatsthätigkeit in dem Maaße mehr und mehr auffsogen, als die Herstellung neuer Machtmittel in diesen engeren Kreisen leichter war, als für die großen Reichsgebiete. So blieb zuletzt nur der Lehnverband, an den das Gefühl der Zusammengehörigkeit sich anklammerte, die schützende Hülle, unter welcher die Staatsgewalt langsam Kräfte sammeln konnte, um sich das Lehnfürstenthum zu unterwerfen oder doch zur wirklichen Unterordnung zurückzuführen. Offenbar doch ist dies das gerade Gegentheil einer von der „Souveränität" kleinerer Staaten ausgehenden „föderativen" Staatsbildung; und es hatte von dieser Seite die größte Bedeutung, daß der „Staatenstaat" des alten Reiches nicht aus einer Vereinigung ursprünglich selbständiger Staaten, sondern aus der Schwächung der die „Staaten" ursprünglich umfassenden Reichsgewalt entstanden war. Hier konnte es sich nicht darum handeln, eine neue Staatsgewalt über der bisherigen zu schaffen durch irgend welches „Opfer" an „Souveränität" für die letztere, sondern nur die ursprüngliche und unzweifelhafte Souveränität der höchsten Staatsgewalt durch schärfere Unterordnung der Glieder so zu stärken, daß sie ihre zum Wohle des Ganzen unentbehrlichen Aufgaben sicher und stetig zu erfüllen vermochte.

Nur an zwei Stellen der europäischen Staatenwelt ist es zu einer Analogie föderativer Staatbildung im Sinne des Alterthums gekommen. Beide finden sich in einem Winkel des deutschen Reichs, wo eine Gruppe von Reichsständen, welche nur die innere Selbständigkeit aller übrigen haben, durch geschichtliche Vorgänge enger unter sich verbunden, in dieser Verbindung dahin gelangen, die Anerkennung als souveräner Glieder der Staatengemeinschaft zu erwerben. In beiden Bundesverhältnissen lag also das gleiche Problem vor, daß, während nur diese Gesammtheit ein Staat von voller Souveränität war, nur die Glieder staatliche Einrichtungen mit den stetigen Machtmitteln eines Staates hatten, soweit sie bis dahin ausgebildet waren. Träger der Souveränität des Ganzen konnten also nur die staatlichen Gewalten der Glieder in ihrer Vereinigung werden, so lange es nicht gelang, einen einheitlichen Träger der Gesammtstaatsgewalt zu schaffen. Die Vereinigten

Niederlande waren in dieser Hinsicht nur darin einen kleinen Schritt voraus, daß sie in den Generalstaaten schon vorher ein gemeinsames staatliches Organ hatten, das in gleicher durch die republikanische Staatsform veränderten Bedeutung sich erhielt. Die Schweiz konnte mit ihrer einem Gesandtencongreß ähnlichen Tagsatzung nur ausreichen, weil sie niemals in die Lage kam, in die europäische Politik nur annähernd so tief und kräftig einzugreifen wie die Niederlande.

Das Problem einer Theilung der Souveränität wurde zuerst thatsächlich aufgeworfen in den Vereinigten Staaten von Amerika, in welchen das Verhältniß der ehemaligen Kolonien, die allein eine selbständige Verwaltungsausrüstung hatten, zu ihrer „Konföderation" die allein die völkerrechtliche Anerkennung als eines souveränen Staates erlangt hatte, sich ganz so gestaltete wie das der schweizerischen Cantone zu ihrer Eidgenossenschaft und das der niederländischen Provinzen zu ihrer Union. Aber dort reichten wenige Jahre der Erfahrung mit einem aus Abgeordneten der Staaten gebildeten und jeder Zwangsgewalt gegen diese entbehrenden Kongresse als Träger der völkerrechtlichen Souveränität aus, um „mit zermalmender Nothwendigkeit" die Einsicht aufzudrängen, daß in dieser Verfassung die Stellung in der Staatenwelt sich nicht würde behaupten, geschweige die gemeine Wohlfahrt sichern und fördern lassen. Aber die selbständige, von den „Staaten" unabhängige Bundesgewalt, die allein den allgemein empfundenen Uebeln abhelfen konnte, ließ sich nicht anders als auf Kosten der „Souveränität" bilden, die nach den Konföderationsartikeln die Staaten „behalten" sollten, und an der sie mit einer Zähigkeit hingen, die unüberwindlich schien. Da bot sich den Vorkämpfern der Verfassungsänderung, die sich hier Föderalisten nannten, in der Schablone der Gewaltentheilung, die recht eigentlich in der Verfassung verwirklicht werden sollte, der Schlüssel zur Lösung des Conflicts dar. Konnte man nicht, wie gesetzgebende, ausführende, und richterliche Gewalt selbständig und unabhängig von einander stehen sollten, noch einmal im Querschnitt zwischen Bundesgewalt und Staatengewalt theilen, die jede in gleicher Weise jene drei Gewalten in sich enthielten? Es kam nur darauf an, die staatlichen Verrich-

tungen und Aufgaben zwischen Union und Staaten angemessen zu vertheilen, um für beide eine feste Zuständigkeit abzugrenzen und in deren Bereich die eine wie die andere in völlig gleicher Weise als „souverän" schalten zu lassen. Nicht die Staaten sind der Bundesgewalt untergeordnet, die eine wie die anderen gebieten unmittelbar den Bürgern, hier der Vereinigten Staaten insgesammt, dort jedes einzelnen Staates.

Unmittelbar dem Bedürfnisse des geschichtlichen Augenblicks entsprungen, ist diese Theorie der getheilten Souveränität von ihren Urhebern nicht weiter geführt, als das Bedürfniß an die Hand gab. Ihre Gegner, die Vorkämpfer der Staatensouveränität haben sie von dem richtigen Gedanken aus, daß die Souveränität untheilbar ist, mit vernichtender Logik bekämpft, bis die Erben jener im Angesicht des Bürgerkrieges den Muth gewannen, die Waffen umzukehren und die untheilbare Souveränität für die Bundesgewalt in Anspruch zu nehmen mit dem lapidaren Satze des Präsidenten Lincoln: „Die Staaten haben ihren Status in der Union, und sie haben keinen andern Status". Für die Bedürfnisse der europäischen Doctrin hat zuerst Toqueville die getheilte Souveränität in ihre formalen Consequenzen verfolgt, der indeß genug klaren Blick behielt, bei der Union eine „überwiegende" Gewalt zu finden. Der Gipfel der Verkehrtheit, den lebendigen Staat in zwei einander völlig fremde Staatswesen zu zerreißen, hat erst das deutsche Gelehrtenthum mit Waitz und seinen Nachtretern erstiegen. Dem entgegen ist es das unschätzbare Verdienst von Treitschke, in unerbittlicher Folgerung und Darlegung aus den wirklichen Verfassungssätzen und dem Verfassungsleben die geschichtliche Unwahrheit der Theorie für ihre Heimath wie für das Nachbild der Schweizerischen Bundesverfassung in ihrer ersten Grundlage zu erweisen — der Behauptung, daß die Staaten der Bundesgewalt nicht unterworfen, sondern dem Bunde lediglich in gleicher Souveränität nebengeordnet seien. In weitem und unbegrenztem Umfange bedient sich auch die Union der Einzelstaaten, um ihre Gesetze und Beschlüsse auszuführen, und es fehlt ihr nicht, wie dem Congreß der Conförderationsartikel an der ausreichenden Zwangsgewalt gegen widerspenstige Staatenregierungen. Die Union hat einzelnen Staaten

sogar wesentliche Sätze ihrer Verfassungen vorgeschrieben und beides findet sich gleicher Weise in der Schweiz. Ohnehin sollte doch der Widersinn einleuchten, daß Staaten, deren sämmtliche Bürger der Bundesgewalt unterworfen sind, nicht selbst dieser Gewalt unterworfen wären — als ob der lebendige Inhalt des Staates nicht die Gesammtheit seiner Bürger wäre. So kann auch nur aus dem heillosesten Gedankenwirrwarr heraus an dem schlichten aber granitfesten Satze gerüttelt werden, „die höchste Gewalt ist eben die höchste" — neben oder gar unter der es innerhalb ihres Gebietes keine andere „höchste" geben kann. Durchaus treffend findet Treitschke den Kern dieser höchsten Gewalt, der unverrückbar ihren Sitz erkennbar macht, in der Kriegsherrlichkeit und der Befugniß des Staates, den Umfang seiner Hoheitsrechte selbst zu bestimmen. Das Recht der Entschließung über Krieg und Frieden ist der Kern der völkerrechtlichen Souveränität und darum mit der völkerrechtlichen Vertretung untrennbar verbunden. Aber nur die höchste Gewalt im Staate kann derart Trägerin der völkerrechtlichen Souveränität sein, und da diese Souveränität der Union wie der Eidgenossenschaft nur in ihrer Gesammtheit zusteht, muß die selbständige Bundesgewalt als Trägerin dieser Souveränität auch die höchste Gewalt im Bunde sein. Und dies wird bestätigt durch das Recht der Bundesgewalt, ihre Hoheitsrechte auf Kosten der Einzelstaaten durch Verfassungsänderung zu erweitern. Durch dieses Recht der Bundesgewalt würde ihr Verhältniß zu den Staaten auch dann von Grund aus geändert, wenn ihre ursprüngliche Souveränität vorauszusetzen wäre. Denn wie Treitschke mit vollem Grunde betont, ein Gemeinwesen, das gewisse staatliche Hoheitsrechte selbständig ausübt, ist doch nicht souveräner, selbstherrlicher Träger dieser Rechte, wenn sie ihm durch eine andere Gewalt auch gegen seinen Willen genommen werden können. Dieses Recht aber steht der Union und der Eidgenossenschaft in ihrer heutigen Verfassung ebenso zweifellos zu, wie dem Deutschen Reiche.

Der auf einer Theilung der Souveränität beruhende Schulbegriff des Bundesstaats ist mithin ebenso unhaltbar wie der Begriff des völkerrechtlichen Staatenbundes. Alle Staatenverbin-

dungen, die über das jederzeit kündbare Bündniß hinausgehen, sind nothwendig staatsrechtlich. Will man innerhalb des Staatsrechts Staatenbund und Bundesstaat unterscheiden, so ergiebt sich aus der Geschichte der „typischen" Staatenvereinigungen als einzig wesentliches Merkmal, ob die Bundesgewalt durch die Glieder selbst gebildet wird, oder unabhängig von ihnen besteht. Aber auch dieser Unterschied ist nur ein fließender, da auch eine Theilnahme der Einzelregierungen zu verfassungsmäßiger Beschränkung einer selbständigen Bundesgewalt möglich ist, ohne diese aufzuheben. Völlig verfehlt ist der von Treitschke mit Vorliebe wiederholte Satz, daß im Staatenbunde die Bundesgewalt unter den Einzelstaaten als solchen, im Bundesstaate über ihnen stehe; es läuft darin die falsche völkerrechtliche Vorstellung mit dem Bilde der thatsächlichen Machtlosigkeit der Bundesgewalt im Staatenbunde zusammen, worin nur die Unvollkommenheit dieser Verfassung zu Tage tritt. Rechtlich sind die Einzelstaaten als solche immer der Gesammtheit untergeordnet; auch wenn diese nur einstimmig beschließen kann, bindet der einmal gefaßte Beschluß jeden einzelnen Staat, bis er wieder einstimmig geändert ist, während es zum Wesen der vollen Souveränität gehört, gefaßte Entschließungen nach freiem Ermessen der Umstände auch wieder zu ändern.

Ehe man sich indeß an der weiteren Construction dieser Begriffe versucht, drängt sich doch die Frage auf, ob es denn auch der Mühe lohnt? Ueber dem Eifer, neue Begriffsschubfächer zu eröffnen, um Dinge und Ereignisse wie beschriebene Zettel hineinzulegen, ist der Wissenschaft jeder Maßstab der Werthschätzung solcher Begriffe abhanden gekommen. Wer aus den wirthschaftlichen Bedingungen und den geltenden Rechtssätzen den Begriff des Kaufes richtig gebildet hat, kann aus diesem Begriffe Folgerungen ableiten, die jene Rechtssätze mannigfaltig erläutern und selbst ergänzen; den gleichen Dienst leistet ein auf umfassender Anschauung der geschichtlichen Staatsbildung ruhender Staatsbegriff. Aber diese Zeugungskraft kommt nur dem Allgemeinen zu, das in der unendlichen Fülle des Einzelnen lebt. Ein Begriff, der nur von einer Erscheinung oder besten Falls von zweien oder dreien abgezogen ist, die unter einander ebensoviel Unterschiede wie Ueber-

einstimmung zeigen, ist ohne die willkürlichste Gewaltsamkeit auf eine vierte nicht fruchtbringend anwendbar, auch wenn die gerade herausgegriffenen Merkmale bei ihr zutreffen. Für den Bundesstaatsbegriff der deutschen Schule ist aber die amerikanische Union die eine rothhaarige Magd gewesen, nach deren Anblick in einer Grenzschenke jener strebsame Reisende die rothen Haare als Begriffsmerkmal der „Mägde dieses Landes" in sein Tagebuch eintrug. Die Union der Niederlande, obwohl nur ein Staatenbund, ist nach kurzer Fremdherrschaft ohne Widerstreben zum Einheitsstaate verschmolzen; die Schweiz, ohnehin im heutigen Staatensysteme als Schutzstaat des europäischen Concerts von der großen Politik ausgeschlossen, kann unmöglich ein Vorbild nationaler Großstaatbildung sein. Nur das hat die Schweiz mit der amerikanischen Union gemein — und darauf sind ihre Verfassungen gebaut —, daß der Bund und seine Glieder gleichmäßig demokratische Republiken sind. Das aber war die gröbste Gedankenlosigkeit der deutschen Schule, daß sie einen von solchen Verfassungen abgeleiteten Begriff ohne Weiteres auf das Verhältniß der monarchischen Staaten Deutschlands übertragen zu können glaubte. Dem souveränen Bürger der Republik läßt sich wohl sagen, daß, was er an seinem Antheil im Einzelstaate einbüßt, er in seinem Antheil am Bunde vollgewogen zurückerhält. Für den Fürsten, der sich in seinen Souveränitätsdünkel eingelebt hat, ist schon das ein mäßiger Trost, daß er in seinem Antheil an der Bundesgewalt Ersatz finde für das, was er von seiner Souveränität an den Bund abzugeben habe. Denn hier fühlte er sich als der Herr im Hause, dort muß er mit anderen rathschlagen und abstimmen. Aber der Begriff des Bundesstaates mit getheilter Souveränität versagte ihm vollends die Genugthuung jedes Antheils an der Bundesgewalt, die als eine ihm völlig fremde die werthvollsten Stücke seiner Souveränität ohne jeden andern Ersatz an sich nahm, als daß ihm der Rest nun auch unentziehbar verbleiben solle. Aber damit, daß sie die einmal vorgenommene Theilung der Souveränitätsrechte zwischen Bund und Einzelstaat als unverrückbar bestimmte, hat die Schule ihren Bundesstaat ebenso zur Stagnation verurtheilt, wie es der Deutsche Bund durch das Erforder-

niß der Einstimmigkeit aller verbündeten Regierungen zu jeder Verfassungsänderung war.

III

Die rechtsgeschichtliche Feststellung, daß die deutsche Bundesakte von 1815 eine staatliche Ordnung und nicht ein völkerrechtliches Gebilde schuf, hat ihre Bedeutung weder in dem geschichtlichen Werthe des Bundes noch in dem staatsrechtlichen seiner Verfassung. Möchten der eine und die andere noch schlimmer sein als ihr Ruf bei Geschichtsschreibern und Staatsrechtslehrern — das eine bleibt unverrückbar stehen, daß Deutschland aus der sechsjährigen Fremdherrschaft, wie Frankreich aus der zehnjährigen Anarchie der Revolution als derselbe Staat nur mit veränderter Verfassung hervorgegangen ist. Ebenso hatten dann auch die Thaten von 1866 bis 1871 nicht erst einen Staat zu schaffen, sondern nur ebendemselben geschichtlichen Staate eine bessere Verfassung zu geben. Eine unbefangene geschichtliche Würdigung des Deutschen Bundes wird erst rückwärts von dem Abschlusse der Verfassungsarbeit möglich sein. Die Darstellung dieser Arbeit aber muß auf die Verfassung des Bundes einschließlich der ihr vorausgegangenen Entwürfe zurückgreifen.

Schon im alten Reiche war das Schwergewicht der Reichsgewalt in den Reichstag gefallen, der sich aus den Staatsgewalten der Staatswesen, in die das Reich zerfallen war, in bestimmten Gliederungen und Formen zusammensetzte. Auch Kaiser und Kurfürstenrath übten ihre besonderen Befugnisse mehr mit und in dieser Versammlung, als über ihr. Nachdem der letzte Kaiser diese Würde niedergelegt hatte, und mit den Gliederungen und Formen des Reichstags auch der Kurfürstenrath zerstört war, tauchten aus der Fluth der Fremdherrschaft nur die 39 Staatsgewalten auf, welche die bedingte Anerkennung ihrer Selbständigkeit durch die verbündeten Mächte erlangten. Sie hätten in ihrer Vereinigung ohne Weiteres die neue Gesammtstaatsgewalt für Deutschland gebildet, und die neue Verfassung hätte nur aus ihrer freien Vereinbarung hervorgehen können, wenn nicht die deutschen

Großmächte kraft der Bedingung der gewährten Anerkennung sich einen bestimmenden Einfluß auf den Inhalt der Vereinbarung vorbehalten hätten. Immer konnte diese, da die Staaten einzeln von einander unabhängig waren, nur in den Formen des völkerrechtlichen Vertrages getroffen werden, die auch später innerhalb des Deutschen Bundes wie noch heute innerhalb des Reiches überall eintreten, wo es an verfassungsmäßigen Einrichtungen fehlt, ohne daß darum die Form des Vertrags für die rechtliche Bedeutung seines Inhalts irgend bestimmend wäre.

Das Bewußtsein, dem deutschen Volke für die zerstörte Verfassung des alten Reiches einen Ersatz zu schulden, verräth sich unwillkürlich schon in dem ängstlichen Festhalten an dem Schema von Kaiser, Kurfürstenrath und Reichsversammlung bei allen Verfassungsversuchen seit 1806. Die Rheinbundsakte ersetzte den Kaiser durch den ausländischen Beschützer und schraubte den Kurfürstenrath zum „Rath der Könige" auf. Der preußische Entwurf eines „Nordischen Reichsbundes" nahm für den König von Preußen die Kaiserwürde in Anspruch, stellte ihn aber gleichzeitig an die Spitze eines dreiköpfigen „Direktoriums", da nach der Einverleibung Hannovers nur noch zwei Mitglieder des letzten Kurfürstenrathes, Sachsen und Hessen, außerhalb des Rheinbundes übrig geblieben waren; der sächsische Gegenentwurf setzte dieses Direktorium mit jährlichem Wechsel der Geschäftsleitung unter seinen Mitgliedern an die Stelle des Kaisers und Kurfürstenrathes zugleich. Bei diesem Verfassungsplan wie bei der Rheinbundsakte war man der Schwierigkeit überhoben, die zuletzt die wundeste Stelle des alten Reiches gewesen war, daß es zwei europäische Großmächte unter seinen Gliedern hatte, die jede mit einem Theile ihres Gebiets außerhalb des Reiches stehend eine selbständige Politik führten. Diese Schwierigkeit tauchte aber sofort wieder auf, als man auf dem Boden der großen Allianz von 1813 daran ging, sich mit der Neugestaltung Deutschlands zu befassen.

Der Freiherr von Stein schwankte zwischen der Wiederherstellung des Kaiserthums im Hause Oesterreichs, die dieses selbst durchaus ablehnte, und einem Doppelbunde, in welchem die süddeutschen Staaten an Oesterreich, die norddeutschen an Preußen

angeschlossen, beide aber wieder mit einander in die engste Verbindung gebracht werden sollten, — ein Gedanke, auf den Oesterreich noch weniger eingegangen wäre — und kam dann in der Denkschrift von Chaumont auf das ihm von 1806 bekannte „Direktorium“ zurück, indem er darin den beiden Großmächten Hannover und Bayern zugesellte. Die leitenden preußischen Staatsmänner waren mit den verbündeten außerdeutschen Großmächten darin einverstanden, daß politisch der Deutsche Bund die Rheinbundstaaten unter die gemeinschaftliche Leitung von Oesterreich und Preußen zusammenfassen sollte. Aber während Humboldt in seiner ersten Denkschrift für die beiden Großmächte ohne Weiteres die Entscheidung über Krieg und Frieden in Anspruch nahm, und nur für die inneren Bundesangelegenheiten ihnen Hannover und Bayern zuordnete, begnügte sich der ausgearbeitete Entwurf Hardenbergs schon mit einem gemeinschaftlichen Direktorium Oesterreichs und Preußens innerhalb eines „Rathes der Kreisobersten“, in welchen auch Württemberg, Baden und Kurhessen aufgenommen waren und der mit Stimmenmehrheit über „alles, was die auswärtigen Verhältnisse des Bundes angeht“, Krieg und Frieden eingeschlossen, entscheiden, „die militärische Gewalt ausüben“ und „die Leitung und die ganze executive Gewalt des Bundes“ haben sollte. Die Stimmenvertheilung war allerdings so gedacht, daß Oesterreich und Preußen mit je 3 Stimmen die Mehrheit gegenüber den fünf anderen Mitgliedern gehabt hätten. Dieses Stimmenverhältniß war auch in den von den Großmächten mit Hannover vereinbarten „zwölf Artikeln“ festgehalten, indem Oesterreich und Preußen mit je zwei den drei Stimmen von Bayern, Hannover und Würtemberg gegenüberstanden, Baden und Hessen ausgeschieden waren. Aber in diesem Rathe der „in ihren Rechten vollkommen gleichen“ Kreisobersten, wie in dem „Rathe der übrigen Stände“ sollte nur Oesterreich das „Geschäftsdirektorium“ haben, „worunter jedoch blos eine formelle Leitung der Geschäfte zu verstehen“ sei. Hardenberg hatte auf den preußischen Antheil an dem scheinbar so abgeschwächten Direktorium auf die Versicherung Metternichs verzichtet, Oesterreich werde bei der Geschäftsleitung nur in stetigem Einvernehmen mit Preußen verfahren. Erst bei Anlaß der Eröffnung

des Bundestags kam Preußen auf die Forderung eines Antheils am Präsidium zurück, wie es in der Bundesakte genannt war, und hat sie später mehrfach wiederholt, nachdem sich in der Erfahrung gezeigt, welche thatsächliche Macht — größer als die des Kaisers seit dem Westfälischen Frieden — diese angeblich „blos formelle Leitung der Geschäfte" in die Hand Oesterreichs gegeben hatte.

Der Rath der Kreisobersten und ihre Stellung an der Spitze der Kreise, in denen die übrigen Staaten ihnen angeschlossen wurden, waren die einzigen unter den Vorschlägen der zwölf Artikel, die den Beifall der mit diesem Vorrang bedachten Mittelstaaten fanden. Aber während die übrigen Staaten sich dieser „Mediatisirung" nachdrücklich erwehrten, erkannten die beiden Großmächte bald, wie wenig sie selbst dabei für die Leitung, die sie sich vorbehielten, ihre Rechnung finden konnten. Der Vermittlungsvorschlag Humboldts, neben den Rath der Kreisobersten oder das Direktorium einen Ausschuß der kleineren Staaten zu stellen, der sich in gewissen Fällen mit jenem zu vereinigen hätte, führte denn auch unmerklich zu dem „engeren Rathe" der Bundesakte hinüber, der an den alten Kurfürstenrath noch insoweit erinnerte, als die neun Groß- und Mittelstaaten bis zu den beiden Hessen herab die Mehrheit gegen alle übrigen Staaten einschließlich Holsteins und Luxemburgs hatten.

Die Unvollkommenheit nun, die an der Verfassung der Bundesakte gerügt wurde, ist nicht eigentlich in der Abgrenzung der Bundeszuständigkeit zu finden. Richtig verstanden, hatte die Bundesverfassung die Kriegshoheit über die Mittel- und Kleinstaaten und ihre ernsthafte völkerrechtliche Vertretung auf den Bund übertragen, wie oben dargelegt worden ist. Und was für die Wohlfahrt des deutschen Volkes insbesondere auf wirthschaftlichem Gebiete vorgesehen war, wenn auch in mehr oder minder unbestimmten Umrissen, blieb hinter der Frankfurter Reichsverfassung von 1849 und der Norddeutschen Bundesverfassung nicht so weit zurück, daß darin eine grundstürzende Veränderung nothwendig gewesen wäre, vielmehr wird sich zeigen, daß die letztere unmittelbar an die Bundesakte anknüpfen konnte. Den Kern der Vorwürfe bilden — neben dem jede Reform hemmenden Erforderniß der Einstimmig-

keit nicht nur für eigentliche Verfassungsänderungen, sondern wie die Schlußakte ergänzend auslegt, für alle „organischen Einrichtungen", die freilich immer nur auf Kosten der Staatensouveränität durchgeführt werden konnten — die Schwäche der „Executive" und der Mangel eines Bundesgerichts. Für die Größe des Opfers dieser Behörde zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb der Staaten, wie von Streitigkeiten unter ihnen, das noch in der letzten Stunde der Verhandlungen von 1815 der „Souveränität" der Mittelstaaten gebracht werden mußte, haben wir einen sicheren Maßstab daran, daß es berufen gewesen wäre, über den Bestand der preußischen Heeresorganisation und über das Recht Preußens, nach dem Bundesbeschluß vom 14. Juni 1866 aus dem Bunde auszutreten, mit einer Mehrheit nichtpreußischer Mitglieder zu entscheiden. Zur Stärkung der „Executive" sind Oesterreich und die Mittelstaaten, so oft sie gedrängt waren, mit dem Erbkaiserthum der Frankfurter Verfassung oder den preußischen Unionsbestrebungen einen Wettlauf vor der öffentlichen Meinung zu unternehmen, allemal auf ein „Direktorium", nur mit holdem Wechsel der Zahl und Zusammensetzung zurückgekommen. Dem Werthe dieser Einrichtung, als sie zuletzt in dem österreichischen Verfassungsplane zum Frankfurter Fürstentage auftauchte, hat Graf Bismarck das vernichtende Urtheil geschrieben: „Ein Bundesdirektorium, wenn seine Beschlüsse der Einstimmigkeit seiner Mitglieder bedürften, würde den bestehenden Zustand unverändert lassen; sollte es aber nach Mehrheitsbeschlüssen zu handeln berechtigt sein, so könnte Preußen nimmermehr seine Selbständigkeit und seine Gesetzgebung den Verfügungen von drei Stimmen unter fünf unterordnen." Daß die Unterwerfung Preußens unter mittel- und kleinstaatliche Mehrheiten mit oder ohne Oesterreich zur Mediatisirung seiner Großmachtstellung unter die Bundesgewalt führen mußte, können sich auch die preußischen Staatsmänner von 1814 nicht verhehlt haben. Die einzige Lösung des Räthsels in ihrem Verhalten ist, daß ihnen der Gedanke gänzlich fern lag, es könnte die formale Bundesgewalt auch einmal gegen eine der leitenden Großmächte sich kehren. Und in der That war das der vollendete Widersinn, wenn es mit dieser Leitung Ernst sein sollte,

auf deren verfassungsmäßigen Ausdruck freilich Preußen verzichtet hatte, während für Oesterreich die unscheinbare Geschäftsleitung ausreichte, jedes Vorgehen des Bundes gegen seine Präsidialmacht zu vereiteln.

Daß nun, wenn Oesterreich und Preußen ernsthaft einig waren, eine Maßregel beim Bunde durchzusetzen, die Bundesgewalt an allem eher als an „Schwäche" litt, hat die erste traurige Probe der Beschlüsse von 1819 gezeigt. Umgekehrt, als nach Ablehnung ihres Antrages am Bundestage, Schleswig wegen Verletzung der Verträge von 1852 durch Dänemark in Pfand zu nehmen, Oesterreich und Preußen kühl erklärten, sie würden diese Maßregel als europäische Großmächte unabhängig vom Bunde vollziehen, verrauchte aller Thatendurst der Regierungen zusammt aller sittlichen Entrüstung lärmender Volks- und Landbotenversammlungen ins Leere. Es war unter dem frischen Eindruck dieses Ereignisses, daß Treitschke die gleichwohl unverstanden gebliebene Wahrheit aussprach: jedes wahrhafte Bundesrecht setzt nothwendig annähernde Gleichheit der Macht unter den Verbündeten voraus, damit hinter der formalen Mehrheit allemal auch das Uebergewicht der Macht stehe, den Widerstand der Minderheit wenn es noth thut zu brechen. Die tapfere Aufforderung des Münchener Volkes, König Max möge „das bayerische Schwert in die Wagschale werfen", vergaß nur ein Kleines — daß gegen die Macht von Oesterreich und Preußen das bayerische Schwert in der Wagschale federleicht in die Luft schnellen mußte, wenn es nicht die Einmischung des Auslandes hinter sich hatte. Der Satz Treitschkes aber ist selbst nur die Anwendung des Grundgedankens einer wahrhaft geschichtlichen Rechtsanschauung, der freilich auch der „geschichtlichen" Rechtswissenschaft noch nicht aufgegangen ist, daß alles Recht nur die Ordnung gegebener Machtverhältnisse durch eine überlegene Macht ist, aber aus der Ohnmacht selbst so wenig Macht schaffen, wie das englische Parlament aus einer Frau einen Mann machen kann.

In der That aber war die Leitung des Bundes durch das Einverständniß seiner beiden Großmächte, wenn auch nur als Triebfeder einer stetigen Regierung gedacht, genau so widersinnig wie ihre Unterwerfung unter die Mehrheit der Kleinen und Kleinsten.

Das Wort Washington's: „Einfluß ist nicht Regierung" bewährte sich auch auf dieser höheren Stufe — und mindestens die Macht Preußens hatte sich mit Annahme der Bundesakte selbst zum bloßen Einfluß herabgesetzt. Daß zwei Großmächte, deren jede ihren selbständigen geschichtlichen Beruf fühlt, ohne den ihre Großmachtstellung keinen dauernden Boden hätte, derart einstimmig in ihren politischen Absichten und Bestrebungen sein und bleiben könnten, wie es zur gemeinsamen Leitung eines wenn auch noch so lockeren Gesammtstaates unerläßlich wäre, ist auch unabhängig von allem Mangel der Einsicht und des guten Willens bei den leitenden Staatsmännern undenkbar. So ist denn auch nur der Schein des Einvernehmens zwischen Preußen und Oesterreich in der inneren Leitung des Bundes ein Menschenalter lang erhalten worden. Während Preußen unter Verleugnung seines Berufs sich der Politik des rücksichtslosen Niederhaltens der wenn auch vielfach unklaren und in die Irre gehenden, doch in ihrem Kern geschichtlich unabweisbaren Strebungen nach volksthümlicher Staatsverfassung anschloß, fand es bei allem, was es seinem Berufe getreu für Sicherheit und Wohlfahrt Deutschlands in und neben dem Bunde anstrebte, offenen Widerstand oder versteckte Gegenwirkung Oesterreichs. Das nennenswertheste, was es unter unsäglichen Mühen im Bunde erreichte, die Bundeskriegsverfassung, hat nur die Mittelstaaten im letzten offenen Kampfe in den Stand gesetzt, ihm überhaupt im Felde entgegenzutreten, und gerade die Dürftigkeit des Erfolges hat es verhindert, daß sie ihm nicht eine doppelte und wohl vorbereitete Truppenmacht gegenüberstellen konnten. Die Schöpfung des Zollvereins dagegen, die den preußischen Staatsmännern in dieser Zeit neben dem Bunde gelang, hat zuerst für den engeren staatlichen Zusammenschluß Deutschlands unter Preußens Führung die klaren Umrisse gezogen und mit der Ausschließung Oesterreichs auf wirthschaftlichem Gebiete Ernst gemacht, als der preußischen Regierung der Gedanke der politischen Trennung von der Präsidialmacht des Bundes noch gänzlich fremd war.

Die ängstliche Einhaltung der völkerrechtlichen Formen nicht nur, sondern zugleich die strengste Wahrung der Staatensouveränität in der Verwaltung schienen das völkerrechtliche Gepräge des

Zollvereins so außer allen Zweifel zu stellen, daß der Gedanke aufgekommen ist, nach diesem Vorbilde einen europäischen Zollbund gegen England zu errichten. Dabei ist indeß außer Acht gelassen, daß der Zollverein die wirthschaftliche Einheit Deutschlands voraussetzte, die selbst erst die Folge der geschichtlichen Einheit des deutschen Staates war, und daß es nur galt die Hemmungen wegzuräumen, die jene Einheit durch die den Gesammtstaat nicht aufhebende staatliche Zersplitterung erfahren hatte. Der Zollverein ist aber auch nur im Rahmen des Bundes als der zeitigen Staatsverfassung Deutschlands und kraft einer ausdrücklichen Gestattung der Bundesakte gebildet worden. Und gerade die völkerrechtliche Kündbarkeit des Vereins in mäßigen Fristen wurde für Preußen, das seiner zur Noth entrathen konnte, die Handhabe einer stetigen Machtübung, die den Verein über alle periodischen Krisen hinaus unmerklich in ein dauerndes und damit nothwendig staatsrechtliches Verhältniß hinüberführte. Endlich das engste Zusammenwirken nicht nur, sondern Ineinandergreifen der staatlichen Zollverwaltungen erforderte ein gegenseitiges Vertrauen, das nur auf der Grundlage der gemeinsamen nationalen Bildung und Gesittung möglich war, und eine Aufsicht, die alles völkerrechtlichen Scheines ungeachtet in der That doch in eine staatliche Obergewalt hinübergleiten mußte. Nach alledem steht der Zollverein vielmehr durchaus den Landfriedenseinungen im alten Reiche gleich, die auch in den Formen des freien Bündnisses der Ergänzung staatlicher Verrichtungen dienten, für welche die verfallene mittelalterliche Verfassung keine staatsrechtlichen Einrichtungen mehr bot, die aber auch wieder in neue staatsrechtliche Einrichtungen überführten. So wird auch die folgende Darstellung zeigen, wie mühelos die Zolleinigung der staatlichen Einigung bis zum neuen Reiche gefolgt und diesem als staatsrechtliche Einrichtung eingefügt worden ist.

Als schon die Vorboten einer großen Umwälzung über Europa daherzogen, hielt der König von Preußen noch unverbrüchlich an dem Einverständnisse mit Oesterreich fest. Der Bundesreformplan, den er Ende November 1847 durch Radowitz in Wien vorlegen ließ, sprach nur von der „Sicherung der Wehrkraft . . ohne

Umsturz der bestehenden Heeresverfassung", von einer beschränkten Rechtseinheit mit Rechtsschutz durch ein „Bundesgericht für staatsrechtliche Streitigkeiten" und Förderung der materiellen Interessen unter Ausdehnung des Zollvereins auf den Bund — also abermals der Selbstmord Preußens als Großmacht selbst in dem, was es ohne und gegen Oesterreich geschaffen hatte! Und auch mit diesen Vorschlägen wurde der König in Wien hingehalten, bis das dort seit einem Menschenalter aufrecht erhaltene System der gedankenarmen Verneinung jählings und kläglich zusammenbrach. Was er selbst an Kraft des Entschlusses hatte und mehr als einmal in entscheidenden Augenblicken bewährte, wurde durch den Straßenaufruhr in der eigenen Hauptstadt völlig gelähmt. Um die „Leitung" des aus den Tiefen des deutschen Volkes mächtig aufschwellenden Einheitsdranges mit der „innigsten Vereinigung der deutschen Fürsten und Völker" zu übernehmen, was er in unglücklicher Stunde verkündete, fehlte ihm das Nöthigste, wie schon diese Worte verrathen — ein klarer Verfassungsgedanke, der nur aus einer klaren Anschauung der preußischen und deutschen Geschichte hervorgehen konnte. So begnügte er sich, unter die siebzehn Vertrauensmänner, die der Bundestag zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs berief, den besten Mann zu entsenden, der außerhalb des Kreises der thätigen Staatsmänner dafür zu finden war. So viel Dahlmann dem „über den vaterländischen Zweck einigen, in Betreff der Mittel aber ungemein schwankenden" Ausschusse nachgeben mußte — er hatte den Muth und die Kraft für das aus dem Bunde zu schaffende Reich einen Kaiser als erbliches Oberhaupt zu fordern und durchzusetzen. Daß es aber die preußische Dynastie sein solle, die mit erblichem Rechte an die Spitze Deutschlands trete, auf die Gefahr eines „einstweiligen Zurücktritts Oesterreichs von Deutschland", verrieth Dahlmann nur in einem vertraulichen Briefe an den König — der Entwurf der Siebzehn enthielt davon nicht nur nichts, er fügte vielmehr ausdrücklich dem Reiche „die zum bisherigen Deutschen Bunde gehörigen Lande" ohne Ausnahme ein und wies auch für Oesterreich einen Antheil an den Reichsräthen des Oberhauses an, das „Vorwort" aber überließ es „Deutschlands einträchtigem Fürsten-

rath" einen „deutschen Fürsten seiner Wahl als Reichsoberhaupt anzunehmen". Der König hatte noch während der Arbeit seinem Vertrauensmann empfohlen, die Würde des „römischen Kaisers" als „Ehrenhauptes teutscher Nation" unauflöslich mit dem Erbkaiserthum Oesterreich zu verbinden, ein „besonderes teutsches Oberhaupt" — die erste Andeutung des engeren Bundes im weiteren, an dem der König nachher unter den mannigfachsten Wandlungen festgehalten hat — „auf Lebenszeit küren" zu lassen und zwar durch „die Könige des Bundes" allein, mit nachträglicher Zustimmung der übrigen „souveränen Fürsten." Jetzt paßte er diese Gedanken dem Entwurf der Siebzehn so weit an, daß er „forderte": „das erbliche Römisch-Teutsche Kaiserthum für das jedesmalige Haupt des Erzhauses Oesterreich" unter „constitutioneller Regierung des Kaisers mit einem verantwortlichen Ministerium" daneben, aber für Preußen „das Reichserzfeldherrnamt", dem die sechs den Mittelstaaten zugedachten „Reichserzherzogthümer" untergeordnet sein sollten, deren jedes wieder „die Truppen der kleinen Souveräne in die des Reichserzherzogs auflösen würde." Das preußische Ministerium hatte diesmal mehr Staatsgefühl als der König, indem es diesen Plan durch Versagung seiner Zustimmung beseitigte.

Indeß hatte die neue Wiener Regierung inmitten ihrer revolutionären Noth dem Gedanken nachdrücklich vorgebeugt, daß Oesterreich für ein preußisches Erbkaiserthum durch „Zurücktritt von Deutschland" Raum schaffen werde. Sie kündigte an, daß sie „sich die Prüfung jedes Beschlusses" der vom Bundestage berufenen Nationalversammlung vorbehalte, und „keinen anerkennen werde, der mit dem Interesse Oesterreichs und dem Charakter des Staatenbundes nicht im Einklange stehe." Den lebhaftesten Widerspruch erfuhr aber der Entwurf der Siebzehn zunächst von anderer Seite. Er hatte mit der getheilten Souveränität bis zur völligen Mediatisirung der Regierungen unter die in dem Reichsoberhaupte und den beiden Häusern des Reichstags „vereinigte Reichsgewalt" Ernst gemacht. An dieser war den regierenden Fürsten nur je ein Sitz im Oberhause mit dem Rechte, einen im Laufe der Sitzungsperiode nicht abzurufenden Stellvertreter zu schicken, ihren Re-

gierungen, mit Ausnahme der dreizehn kleinsten, die Ernennung von insgesammt 71 Reichsräthen neben vier Abgeordneten der freien Städte und 86 von den Ständen und gesetzgebenden Körpern zu wählenden Reichsräthen vorbehalten. Gegen diese Vorschläge schleuderte zuerst Bayern den Vorwurf in die Oeffentlichkeit, daß sie „mit wenigen Federstrichen einen vollkommenen Despoten eines noch nicht existirenden erblichen Kaisers, eine Vernichtung aller bestehenden constitutionellen Rechte und Freiheiten der einzelnen Volksstämme, eine Nichtigkeitserklärung gegen alle constitutionellen Fürsten Deutschlands vorzeichnen." Dies Manifest war von einem Gegenentwurf begleitet, der das Oberhaus durch den zum „Reichstag" umgetauften Bundestag neben einem in zwei Kammern getheilten, aus Abgeordneten der Deutschen Nation bestehenden „Nationalparlament", das erbliche Reichsoberhaupt durch ein Direktorium ersetzte, das entweder „nach einem festen Cyklus" einer „bestimmten" Regierung Norddeutschlands, dann „einer" Regierung Süddeutschlands, dann „einer" Regierung „des deutschen Ostens" wechseln, oder gleich permanent aus „drei größten Staaten Deutschlands" gebildet werden solle, so jedoch, daß daran „die drei großen Gegensätze von Norddeutschland, dem Süden und Osten Theil haben müssen." Noch etwas weitherziger verlangten Sachsen und Hannover den Wechsel des Direktoriums zwischen Oesterreich und den fünf Königreichen. Der Entwurf der Siebzehn war darüber im Revisionsausschusse des Bundestags verschollen, als von diesem schriftlich mit überschwenglichen Worten begrüßt, die Nationalversammlung ihre Sitzungen eröffnete, die er berufen hatte, um „zwischen den Regierungen und dem Volke das deutsche Verfassungswerk zu Stande zu bringen."

Gewiß hatten damit die deutschen Regierungen hinreichend „die Schwierigkeit, um nicht zu sagen Unmöglichkeit" bekundet, wie Heinrich v. Gagern, eben noch selbst leitender Minister von Hessen-Darmstadt, bei Annahme seiner Wahl zum Vorsitzenden der Versammlung aussprach, sich auch nur über einen Entwurf zu verständigen, der ihren Berathungen zur Grundlage dienen konnte; und damit hatten sie freilich die Aufstellung eines Verfassungs-Entwurfs thatsächlich der Nationalversammlung überlassen.

Daß aber dieselben Staaten, die eben noch so nachdrücklich ihre Souveränität gegen den Entwurf der Siebzehn gewahrt, und vollends die Großmächte Oesterreich und Preußen, die Versammlung als ihr „Organ" mit der „stillschweigenden Vollmacht zur endgültigen Feststellung einer Verfassung" anerkannt hätten, kann nur der Traum eines ins Staatsrecht verschlagenen Privatrechtsjuristen sein. Die Versammlung selbst war weit entfernt, sich einer solchen Vollmacht bedürftig zu fühlen: sie schöpfte, wie ihr Vorsitzender hochtönend verkündete, „den Beruf und die Vollmacht eine Verfassung für Deutschland zu schaffen", aus „der Souveränität der Nation". Daß es Gagern voller Ernst war, diese Souveränität über die Regierungen zu stellen, daran lassen seine folgenden Worte nicht den geringsten Zweifel: „Deutschland will eins sein, ein Reich regiert vom Willen des Volkes, unter der Mitwirkung aller seiner Gliederungen; diese Mitwirkung auch den Staatsregierungen zu erwirken, liegt mit in dem Beruf dieser Versammlung." Die gleiche Vorstellung hat ihre Mehrheit in Reden und Thaten bekundet bis zu der Stunde, als sie kraft der von ihr beschlossenen Reichsverfassung am 28. März 1849 den König von Preußen zum deutschen Erbkaiser wählte. Auch der mächtigste deutsche Fürst sollte den größten Antheil an der Reichsgewalt nur als freie Gabe aus den Händen der „Souveränität der Nation" entgegennehmen, um ihn als ihr „Organ" zu verwalten. — Daß Gagern und die übrigen Führer der Nation die letzten gewesen wären, die einzige wirkliche Macht aufzurufen, die hinter einer sich eigenmächtig über die geschichtlichen Staatsgewalten erhebenden „Souveränität des Volkes" steht — die Macht der Volksmassen, kann ihre Ehrlichkeit nur auf Kosten ihrer Einsicht in die Wirklichkeit der Dinge retten, an der ein mit solcher Unklarheit unternommenes Werk scheitern mußte, wie es gescheitert ist.

Nur die heillose Zerrüttung, der alle Staatsgewalten Deutschlands verfallen waren, kann es erklären, daß verständige und wohlmeinende Männer sich ihrer Zustimmung zum Verfassungswerke so gewiß halten konnten, wie Gagern sich ihrer zu seinem „kühnen Griffe", durch die Versammlung eine „Centralgewalt schaffen" zu lassen, im Voraus zu vergewissern bedacht war. In-

deß hätte doch die Art, wie der Bundestag bei dieser Zustimmung und der Anerkennung des Reichsverwesers vorging', Männer die nicht so voreingenommen von ihrem „Beruf" und ihrer „Vollmacht" waren, bei ihrer Gottähnlichkeit bange machen müssen. Dem „Gesetze" vom 28. Juni 1848 über „die Einführung einer provisorischen Centralgewalt" und der Wahl des Erzherzogs Johann auf dem Fuße ließ der Bundestag ein Schreiben an den letzteren folgen, in welchem „die in der Bundesversammlung vereinigten Bevollmächtigten der deutschen Regierungen" ihre „höchste Genugthuung" aussprechen, daß sie „schon vor dem Schlusse der Berathungen" der Nationalversammlung „ermächtigt waren, sich für seine Wahl zu erklären"; in seinem Antwortschreiben betonte der Erzherzog gleicher Weise den „schönen Einklang" von „Deutschlands Fürsten und Deutschlands Völkern" in welchem sie ihm seinen „schweren Beruf zuweisen." Und auf die Einladung des Bundestages erschien alsbald, nachdem er am 12. Juli „die Würde eines Regenten Deutschlands . . . in feierlicher Sitzung der deutschen Nationalversammlung angetreten hatte" der Reichsverweser in der Bundesplenarversammlung, deren Vorsitzender — Herr von Schmerling, der alsbald den Vorsitz im Reichsministerium übernahm — ihn mit einer Anrede begrüßte, die nach einem Rückblick auf die Vorgänge seiner Berufung darlegte, daß zu den Obliegenheiten „der nach dem Wunsche des deutschen Volkes geschaffenen Centralgewalt" durchweg schon „nach der Verfassung Deutschlands die Bundesversammlung berufen und verpflichtet war." Daran reihten sich die Erklärungen, mit welchen „die Bundesversammlung ihre bisherige Thätigkeit als beendet ansieht": sie „überträgt Namens der deutschen Regierungen die Ausübung dieser ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse und Verpflichtungen an die provisorische Centralgewalt" und „die deutschen Regierungen . . bieten freudig die Mitwirkung zu allen Verfügungen der Centralgewalt, die Deutschlands Macht nach Außen und im Innern begründen sollen." In wörtlicher Uebereinstimmung nahm der Reichsverweser die ihm „übertragene Ausübung der bisherigen verfassungsmäßigen Befugnisse" des Bundestags an im Vertrauen auf die zugesagte „Mitwirkung der Regierungen." Damit war vorab auch das Maß

der Macht bezeichnet, die der „Centralgewalt" übertragen wurde: wo die Mitwirkung der Regierungen versagte, blieb sie genau so ohnmächtig, als der Bundestag gewesen war. Freilich hatte ihr das „Gesetz" der Nationalversammlung vom 28. Juni die „vollziehende Gewalt", die „Oberleitung der gesammten bewaffneten Macht" und sogar die Ernennung ihrer Oberbefehlshaber übertragen. Aber nur zu der Wahl des Reichsverwesers, nicht zu einem „Gesetze" über die Befugnisse der „Centralgewalt" hatten die Regierungen ihre Zustimmung gegeben, vielmehr jenem nur die Befugnisse der bisherigen Bundesversammlung übertragen. Daß es genüge, sich selbst kraft der „Souveränität der Nation" eine „gesetzgebende" und der vermittelst dieser geschaffenen Centralgewalt eine „vollziehende" Gewalt beizulegen, um diese Gewalten gegen die Mächte der Wirklichkeit auszuüben, die zudem die allein zu Recht bestehenden Staatsgewalten in Deutschland waren, gehörte zu den Vorstellungen der Traumwelt, aus der die gemäßigte Mehrheit der Versammlung sich bis zur Vollendung ihres Verfassungswerkes durch keinen harten Stoß der Wirklichkeit aufrütteln ließ.

Je weniger nun die Versammlung bedacht war, ihr Werk den Mächten dieser Wirklichkeit anzupassen, um so verständlicher sollte es mindestens für den heutigen Beurtheiler sein, daß diese Mächte, vorab Oesterreich und die Mittelstaaten, vor dem vollendeten Werke nicht um der schönen Augen seiner Urheber willen ihre geschichtliche Stellung aufgaben, die sie hart vor Beginn der Versammlung gegen den Entwurf der Siebzehn so laut in Erinnerung gebracht hatten. Dieser Entwurf war nun aber, da der Verfassungsausschuß der Versammlung wiederum Dahlmann in erster Reihe zu seinem Berichterstatter bestellte, in der That recht eigentlich die Grundlage für die Verfassungsarbeit geworden, die seine bezeichnenden Umrisse nur verschärft hat.

An die Spitze des Entwurfs waren Bestimmungen gestellt, die für das Verhältniß zu Oesterreich entscheidend werden mußten. Der Umfang des Reiches soll sich mit dem Gebiete des „bisherigen Deutschen Bundes" decken — zu dem indeß schon seit dem April das gesammte preußische Staatsgebiet bis auf die überwiegend

polnischen Theile des Großherzogthums Posen gehörte. Es „darf aber kein Theil des Deutschen Reichs mit nicht deutschen Ländern zu einem Staate vereinigt sein", vielmehr ist „das Verhältniß eines deutschen zu einem nichtdeutschen Lande, mit dem es dasselbe Staatsoberhaupt hat, nach den Grundsätzen der reinen Personalunion" zu ordnen. Daß „die österreichische Regierung sich diesen Bestimmungen nicht unterwerfen würde", war, als sie zur Verhandlung in der Nationalversammlung kamen, noch keineswegs „einem Jeden einleuchtend"; der Oesterreicher Giskra, der zwanzig Jahre später als Staatsmann berufen war, diesen durch Geschichte und Völkergegensatz vorgezeichneten Dualismus in der österreichischen Monarchie wenn auch nicht eben „nach den Grundsätzen der reinen Personalunion" durchführen zu helfen, ist damals für den Vorschlag des Ausschusses in einer langen Rede eingetreten. Freilich einem preußischen Erbkaiser konnte keine österreichische Regierung ihre deutschen Kronlande unterwerfen — aber davon stand nichts im Entwurf, wie später nicht einmal in der fertigen Verfassung, und als im October in Frankfurt die Verhandlung begann, stand es keineswegs fest, daß die Wahl des erblichen Reichsoberhauptes nicht, wie später auf den König von Preußen, so auf den Kaiser von Oesterreich fallen könnte, wenn dieser der Versammlung genügend entgegenkam.

Wie Oesterreich bis dahin gewesen — alles eher als ein festgefügter Staat — war es nichts weniger als einleuchtend, warum sein Kaiser, seine europäische Stellung gestützt auf seine ungarischen, italienischen, polnischen Lande festhaltend, es sich nicht sollte gefallen lassen, vermittelst der Kaiserwürde den Oberbefehl über das preußische Heer zu führen, während der König von Preußen vor dieser Reichsgewalt nur in seinen polnischen Grenzwinkel flüchten konnte. Für Oesterreich aber, wie es nach den Gedanken der Urheber des Thron- und Ministerwechsels vom November 1848 werden sollte, war die Wahl: „entweder Unterwerfung unter das Reichsgesetz oder Austritt aus dem Bunde" so schief wie möglich gestellt; es besann sich keinen Augenblick zu sagen: weder das eine noch das andere. Das Programm von Kremsier (27. November) verkündete: erst dem „verjüngten, alle Lande und Stämme der

Monarchie zu einem großen Staatskörper vereinigenden" Oesterreich wird es möglich sein, seine „Beziehungen zu dem verjüngten Deutschland staatlich zu bestimmen" — bis dahin „wird Oesterreich fortfahren, seine Bundespflichten treulich zu erfüllen" mit dem unausgesprochenen aber selbstverständlichen Vorbehalt, seinen Bundesrechten nichts zu vergeben. Als aber Gagern, an die Spitze des Reichsministeriums tretend, den Handschuh aufgriff und in seinem Programm vom 18. December auch für das außerösterreichische Deutschland die Freiheit in Anspruch nahm sich — immer durch die souveränen Beschlüsse der Versammlung — zum Bundesstaat zu „verjüngen", Oesterreich aber nach den schon gefaßten Beschlüssen „als in diesen Bundesstaat nicht eintretend zu betrachten", legte alsbald die österreichische Note vom 28. December Verwahrung ein: „Es würde der künftigen Gestaltung des bisherigen deutschen Staatenbundes auf eine wesentliche Weise vorgegriffen, wollte man schon jetzt das Ausscheiden Oesterreichs aus dem „„zu errichtenden Bundesstaate"" als eine ausgemachte Sache annehmen. Eine gedeihliche Lösung der großen Frage wird nur auf dem Wege der Verständigung mit den deutschen Regierungen zu erreichen sein, unter welchen die kaiserliche den ersten Platz einnimmt." Endlich die Note vom 4. Februar 1849 sprach die bestimmte Ablehnung des Bundesstaates aus, weil er alle Gefahren des Einheitsstaates an sich trage, und Oesterreich „so wenig eine einseitige Aufhebung des deutschen Bundesverhältnisses zugeben", wie „das Band lösen" könne, „welches seine deutschen und nichtdeutschen Lande seit Jahrhunderten zusammenhält." Dann folgte der berüchtigte Wortschwall, von dem nur das Ende wohl verständlich ist: „der kaiserlichen Regierung schwebt ein nach außen festes und mächtiges, im Inneren starkes und freies, organisch gegliedertes und doch in sich einiges Deutschland vor", auf welcher „Grundlage alle deutschen Staaten und alle ihre außerdeutschen Landestheile Platz finden." Mit oder ohne das Ansinnen der förmlichen Aufnahme seiner außerdeutschen Lande in den Bund hat Oesterreich an dieser Auffassung seiner Stellung festgehalten, der auch nach der parlamentarischen „Verjüngung" des Gesammtstaates Ende 1861 ein österreichischer Staatsmann den unzweideutigen Ausdruck gegeben

hat: nur als erste deutsche Macht habe Oesterreich eine Zukunft, neben einem großen Nationalstaate nicht: an der Spitze Deutschlands, aber zugleich als Monarchie auf sich selbst gestellt — dies allein sei „die richtige Stellung", auf die Oesterreich nimmermehr verzichten könne. Die Geschichte hat nur die kleine Einschränkung nachgeholt: nicht freiwillig.

Der österreichischen Note vom 4. Februar folgte die bayerische „Erklärung" vom 16. Februar, die sich ebenso unumwunden gegen eine Oesterreich ausschließende oder „in die Sonderstellung eines weiteren Bundesverhältnisses hinausdrängende" Verfassung wie gegen „die Aufrichtung einer neuen deutschen Kaiserwürde" aussprach, durch die „der allseitig gewünschten Einigung ein unbesiegbares Hinderniß entgegengestellt wurde." „In einem Gesammtstaate", sagte ergänzend die weitere Erklärung derselben Regierung vom 28. Februar, „unter dessen Mitgliedern zwei europäische Großmächte und vier andere Königreiche sich befinden, stellt sich die Uebertragung der obersten Reichsgewalt an ein einheitliches Oberhaupt als eine politische Unmöglichkeit dar, und es ist hier nur die Bildung eines Kollektiv-Oberhauptes, eines Reichsdirektoriums möglich, in welchem Oesterreich ebenso seine Stelle einnehmen würde, als die übrigen Glieder des Bundes nach Maßgabe ihres Belanges darin Antheil zu finden hätten." Damit war auch die Stellung der „königlichen" Mittelstaaten unzweideutig bezeichnet, die sie ebenso unverrückt festgehalten haben wie Oesterreich die seinige, so lange ihnen die Freiheit der Entschließung blieb. Freilich konnte ihnen gegenüber die Frage nur einfach auf Unterwerfung unter die Reichsgewalt gestellt werden, und die damaligen Erklärungen von Hannover, Sachsen, Würtemberg lauteten vorsichtig genug, daß von ihnen ein Widerstand gegen die einmal feststehende Reichsverfassung nicht zu befürchten schien. Aber um so mehr war es, um ein lebensfähiges Werk zu schaffen, geboten den bescheidenen Wünschen jener Regierungen so weit entgegen zu kommen, als, wie die Folgezeit bewiesen hat, mit der Gründung einer starken Reichsgewalt wohl vereinbar war. Die Nationalversammlung hat sich diesem Gebote nicht in wirklicher, wenn auch irriger Erwägung des Nothwendigen, sondern in Folge ihrer Un-

fähigkeit entzogen der geschichtlichen Wirklichkeit gerecht zu werden. Sie hielt an ihrem Schema des Bundesstaates und der „constitutionellen" Monarchie auf dem Boden der Volkssouveränität mit einer Hartnäckigkeit fest, die um nichts verständiger und viel weniger verzeihlich war, als die Starrheit des Souveränitätsdünkels der Dynastien, der durch nichts mehr genährt war als durch das wissenschaftliche und politische Trugbild des „völkerrechtlichen Vereins." Wie gedankenlos man in der Nachahmung der Unionsverfassung verfuhr, zeigt vorab die Einrichtung des „Staatenhauses", dessen Mitglieder nach Ausscheidung der fürstlichen Virilstimmen im Oberhause des Entwurfs der Siebzehn je zur Hälfte von den Regierungen und Volksvertretungen ernannt werden sollten. Nichts war weiser in dem amerikanischen Vorbilde, als die Einrichtung des Senats, in welchem als Gegengewicht gegen die Kopfzahlmehrheit des Repräsentantenhauses jedem Staate die gleiche Zahl von zwei Stimmen eingeräumt war, und nirgendhin ließ sich diese Einrichtung leichter übertragen als auf die Schweiz. Hier wie dort überragte kein einzelner Staat noch auch mehrere zusammen derart an Volkszahl und Reichthum zugleich die übrigen, daß ihre verfassungsmäßige Gleichstellung zu einer künstlichen Verschiebung der Mehrheit geführt hätte; und kein Staat der Union wie kein Kanton war so unbedeutend, daß seine Gleichstellung mit dem mächtigsten zum Zerrbilde geworden wäre. Im „Staatenhause" mußte man die Stimmenzahl von 1 bis 40 steigen lassen und kam doch dahin, daß „so lange die deutschösterreichischen Lande an dem Bundesstaate nicht Theil nahmen", also für den Fall, den man in Wirklichkeit als dauernden Zustand voraussah, die fünf Königreiche, die zusammen mehr als drei Viertel des Gebietsumfanges und der Volkszahl des Reiches enthielten, nur genau die Hälfte der Mitglieder zum Staatenhause stellten, Preußen und Bayern auf fünf Achtel nicht ein Drittel. — Neben dem Reichsoberhaupte und dem Reichstage hatte der Verfassungsausschuß die Errichtung eines Reichsrathes vorgesehen, der aus Bevollmächtigten der deutschen Staaten derart gebildet, daß keine Regierung mehr als ein Mitglied zu stellen hätte, unter dem Vorsitz des Bevollmächtigten des größten deutschen Staates, dessen Regent nicht das Reichs-

oberhaupt sein würde, seine Beschlüsse nach Stimmenmehrheit zu fassen hätte. Aber dieser Reichsrath sollte nur ein begutachtendes Collegium sein, welchem die Gesetzentwürfe vorzulegen wären, bevor sie im Reichstage eingebracht würden, der aber sein Gutachten binnen einer jedesmal von der Reichsregierung zu bestimmenden Frist zu erstatten hätte, bei deren Nichteinhaltung die Regierung an dem Einbringen der Gesetze im Reichstage nicht länger behindert sein würde. Den Werth dieses Collegiums, dessen Gutachten die Reichsregierung auch sonst einzuholen befugt wäre, wo es ihr angemessen erscheine, oder des darin Bayern zugedachten Vorsitzes zu erörtern ist müßig, da es bei der zweiten Lesung durch eine Parteicoalition zu Falle gebracht wurde.

Nach alle dem lagen, als die Versammlung dem Könige von Preußen die durch ihre Wahl gemäß der von ihr beschlossenen und als Gesetz verkündeten Verfassung auf ihn und sein Haus gefallene Würde des „Kaisers der Deutschen" durch eine Abordnung von 32 ihrer besten Männer antragen ließ, die Dinge nicht so, daß der König durch ihre Annahme, die zugleich die Anerkennung der Verfassung als schon zu Recht bestehend enthalten hätte, den friedlichen und geordneten Uebergang Deutschlands in den neuen Rechtszustand vollziehen konnte. Vielmehr erwartete man von ihm, daß er die Macht seines Staates einsetze, um den im Voraus angekündigten Widerstand gegen das Werk der Versammlung wenn nicht durch den Druck der Furcht, dann durch offene Gewalt zu brechen. Das nun war vorab die offenkundigste Unwahrheit der Verfassung, daß sie statt die Würde des erblichen Reichsoberhauptes mit dem Staate zu verbinden und seinem Herrscher als solchem zu ertheilen, die derart unentbehrlich zu ihrer Durchführung waren, sie „einem der regierenden deutschen Fürsten" zuwies, als ob die Wahl auch etwa auf den Herzog von Coburg oder einen Fürsten von Reuß hätte fallen können. Mochte man sich einreden, daß die Würde selbst und die Macht, die sie zu verleihen schien, dem Könige auch die Verfassung schmackhaft machen werde, auf deren Grunde sie ruhte — daß diese Verfassung für den Staat des Königs und darum für ihn selbst unannehmbar sein könnte, hatte sich das Bewußtsein der „Souveränität der

deutschen Nation" nicht beikommen lassen, da es ja recht eigentlich die Verleugnung jeden Verständnisses für die geschichtliche Bedeutung eines durch viele Geschlechtsfolgen von Fürsten und Staatsmännern zur europäischen Großmacht auferbauten Staates bedeutete. Den Staat der Hohenzollern hatte die „Verfassung vom 28. März 1849" im ganzen Umfange der Reichsgewalt nicht nur genau auf dem Fuße von Waldeck und Bückeburg mediatisirt — sie hatte ihn im Verhältnisse seiner wirklichen Macht ungleich schlechter behandelt als diese Kleinsten unter den Kleinen. Freilich sollte nach der vollzogenen Wahl hinfort jeder König von Preußen an der Spitze dieser Reichsgewalt stehen — ausüben aber sollte er diese Gewalt nur durch von ihm zwar „ernannte" aber einem Reichstage verantwortliche Minister, dessen Volkshaus aus der allgemeinen gleichen directen und geheimen Wahl hervorging, während an dem zum Gegengewicht gegen das Ueberschäumen der Volkssouveränität bestimmten Staatenhause Preußen, das zu Land und Leuten des Reiches die gute Hälfte stellte, mit nicht einem Fünftel der Mitglieder betheiligt war! Daß diese Zerreißung der wohlgeordneten lebendigen Staatsgewalt für Preußen als Großmacht noch unmöglicher war als für Oesterreich die Personalunion, war den Staatsgelehrten der Frankfurter Versammlung nicht aufgegangen wie noch heute nicht ihren zünftigen Nachfolgern. Diesem Mißverhältniß im Einzelnen nachzugehen lohnt nicht, zumal da es erst in dem Vergleich der heutigen wirklichen Reichsverfassung sich scharf hervorhebt. Nur auf zweierlei ist hier besonders hinzuweisen: auf die souveräne Gesetzgebungsgewalt des Reichstages selbst zu Verfassungsänderungen, gegen die der Kaiser nur durch den „strohernen Schild" des „suspensiven Veto" bis zur dritten Session und durch das Auflösungsrecht sich wahren kann — und auf das Reichsgericht, das mit souveräner Entscheidung über seine Zuständigkeit im gegebenen Falle, allgemein zuständig ist u. a. für Klagen eines Einzelstaates gegen die Reichsgewalt und dieser gegen einen Einzelstaat wegen „Verletzung der Reichsverfassung", für Streitigkeiten, auch „politische" aller Art zwischen den Einzelstaaten und über Thronfolge, Regierungsfähigkeit und Regentschaft in diesen, für Streitigkeiten zwischen der Regierung eines Einzelstaates und dessen

Volksvertretung über die Gültigkeit oder Auslegung der Landesverfassung, für Klagen der Angehörigen (also der Unterthanen!) eines Einzelstaates gegen die Regierung wegen Aufhebung oder verfassungswidriger Veränderung der Landesverfassung, und „wenn die in der Landesverfassung gegebenen Mittel der Abhülfe nicht zur Anwendung gebracht werden können", auch „wegen Verletzung der Landesverfassung." Hier kehrt sich das bekannte Wort um: quod decet bovem, non decet Jovem — was für das Sultansgebahren hessischer und braunschweigischer Dynasten und selbst eines Welfenkönigs wohl angebracht sein konnte, wird zum Aberwitz, wenn der Deutsche Kaiser als König von Preußen vor einem aus Privat- und Strafrechtsjuristen gebildeten Gerichte auf Klagen seiner Landesvertretung nicht nur, sondern seiner Unterthanen über den Umfang seiner Regierungsrechte und über seine zur Erfüllung des geschichtlichen Berufes seines Staates getroffenen Anordnungen sich einlassen soll.

Daß dem Könige Friedrich Wilhelm IV. oder einem seiner Staatsmänner die Unannehmbarkeit der seinem Staate in der Frankfurter Verfassung angewiesenen Stellung klar vor Augen gestanden hätte, wird durch ihr ganzes Verhalten vorher und nachher widerlegt. Daß sie aber dem lebendigen Staatsgefühle des Königs, dem unersetzlichen Vorzuge eines geschichtlichen Königsgeschlechtes, unbewußt vorgeschwebt, lassen seine Worte an die Abgeordneten der Nationalversammlung erkennen, die im Uebrigen diese völlig klar in ihre Rechtsstellung zurückweisen: „Ich würde Ihr Vertrauen nicht rechtfertigen, ich würde dem Sinne des deutschen Volkes nicht entsprechen, ich würde Deutschlands Einheit nicht aufrichten, wollte ich mit Verletzung heiliger Rechte und meiner früheren ausdrücklichen und feierlichen Versicherungen ohne das freie Einverständniß der gekrönten Häupter, der Fürsten und freien Städte Deutschlands eine Entschließung fassen, welche für sie und für die von ihnen regierten deutschen Stämme die entscheidendsten Folgen haben müßte. An den Regierungen der einzelnen deutschen Staaten wird es daher jetzt sein, in gemeinsamer Berathung zu prüfen, ob die Verfassung dem Einzelnen wie dem Ganzen frommt, ob die mir übertragenen Rechte mich in den Stand

setzen würden, mit starker Hand, wie ein solcher Beruf es von mir fordert, die Geschicke des großen deutschen Vaterlandes zu leiten, und die Hoffnungen seiner Völker zu erfüllen."

Vom Boden des Rechts am wenigsten wird den König ein Vorwurf dafür treffen, daß er es ablehnte, ohne völkerrechtlichen Kriegsgrund, den alles eher als das Festhalten der Mittelstaaten wie Oesterreichs an dem noch geltenden Bundesrechte abgeben konnte, nur gestützt auf die über ihre rechtmäßige Staatsgewalt sich erhebende „Souveränität der Deutschen Nation" eine Herrschaft über seine Verbündeten anzunehmen, die nur mit Gewalt zu behaupten war. Daß ihm ihre freie „Entschließung" niemals eine Gewalt einräumen würde, die ihn in den Stand setzte, mit starker Hand die Geschicke des großen deutschen Vaterlandes zu leiten, hätte ihm, wenn nicht früher, alsbald klar werden müssen, als er sie zu „gemeinsamer Berathung" berief. Die süddeutschen „Königreiche" versagten sich jeder Berathung, die norddeutschen schlossen sich mit einem Vorbehalt an, der ihren Abfall von erster Stunde her vorbereitete, und daß ihr Abfall die übrigen Mittelstaaten nach sich ziehen werde, ließ sich ohne besondere staatsmännische Weisheit voraussehen. Die Union Preußens mit den Kleinstaaten war nicht nur werthlos, wie sie bald auch dem Könige erschien, sie hätte das gefährlichste Hinderniß einer vollständigen Einheit Deutschlands werden können.

Schon der Entwurf der Unionsverfassung krankte unheilbar an den Mängeln, die eine eilfertige Umarbeitung der Verfassung vom 28. März, unter dem Drange diesem Vorbilde möglichst nahe zu bleiben, auf ihn vererbte. In der Regierung des Reiches, an dessen Namen man festhielt, so lange auf den Beitritt der Mittelstaaten nicht endgültig verzichtet werden mußte, war der zum „Reichsvorstand" herabgesetzte Kaiser, dessen Würde „mit der Krone Preußen verbunden" wurde, mit dem zum „Fürstencollegium" umbenannten Direktorium derart vereinigt, daß jenem die vollziehende, diesem der Antheil an der gesetzgebenden Gewalt zugetheilt war. In dem Collegium führte neben Preußen nur Bayern eine selbständige Stimme; den beiden norddeutschen Königreichen waren gruppenweise die nächstgelegenen Kleinstaaten zugetheilt, eine ähn-

liche Gruppe um die beiden Hessen gebildet, während Baden mit drei der kleinsten Staaten an Würtemberg gekettet wurde. Die Zustimmung dieses nach Stimmenmehrheit beschließenden Collegiums war zu jedem „Reichsbeschluß", also auch zu jedem Gesetze erforderlich; das „suspensive Veto" also durch die Ueberstimmung des Reichsvorstandes im Fürstencollegium ersetzt. Endlich war die Zusammensetzung des Staatenhauses nur so weit verändert, daß auf Preußen annähernd ein Viertel der Stimmen entfiel, und das Reichsgericht unverändert aus der Verfassung vom 28. März herübergenommen. In dem an österreichische Vorschläge sich anlehnenden Gegenentwurf der vier Könige war aus dem Fürstencollegium unter Vorsitz Oesterreichs und mit Ausscheidung des Antheils der Kleinstaaten wieder ein siebenköpfiges, mit Stimmenmehrheit beschließendes Direktorium geworden, vom Reichstage nur das Staatenhaus übrig geblieben und durch Ausscheidung der von den Regierungen ernannten Mitglieder und Betheiligung der beiden Großstaaten mit je einem Drittel zur „Delegirtenversammlung" der Landesvertretungen umgebildet. Die Abänderungen der Unionsverfassung auf dem Erfurter Reichstage zu verfolgen, lohnt so wenig wie die Variationen des Gegenentwurfs auf den Dresdener Conferenzen, unter denen ein Direktorium von elf Stimmen dem engeren Rathe des Bundestages schon wieder sehr nahe kam. Zu erwähnen ist kaum, daß Oesterreich jeder parlamentarischen Einrichtung im Bunde um so nachdrücklicher sich widersetzte, je fester sich die absolute Regierung im Innern des Gesammtstaates fühlte, während es umgekehrt die Delegirtenversammlung gern aufgriff, als es in seiner parlamentarischen Verjüngung plötzlich den Beruf fühlte, dem Einheitsdrange des deutschen Volkes entgegen zu kommen.

Indem Preußen die Union fallen ließ, gewann es wenigstens die Freiheit, der Direktorialgelüste sich zu erwehren, bis es zuletzt die Rückkehr zum Bundestage als das kleinere Uebel erkannte. Unter den Rechtsmärchen, die bis 1866 zum eisernen Bestande der Ueberzeugung eines freisinnigen Deutschen gehörten, erfreute sich die Ungesetzlichkeit dieser Wiederherstellung des Bundestages besonderer Gunst, dessen „Bestehen" nach dem „Gesetz" vom

28. Juni 1848 „mit dem Eintritte der Wirksamkeit der provisorischen Centralgewalt aufgehört“ hatte. In irgend welcher verfassungsmäßigen Form erlassen ist dieses „Gesetz“ nicht; eine Gesetzgebung durch „stillschweigende Willenserklärung“ kennt das Staatsrecht nicht; die Geltung des Gesetzes ruht also auf dem gleichem Grunde wie die der „Reichsverfassung“ vom 28. März 1849 — auf der „Souveränität der deutschen Nation.“ Als die Versammlung, die in dieser „Souveränität“ ihren „Beruf“ und ihre „Vollmacht“ gesehen, auseinandergegangen und der Reichsverweser ihr gefolgt war, blieb als geschichtlicher Rechtsboden nur die Bundesverfassung zurück, kraft deren der Bundestag in verfassungsmäßiger Einstimmigkeit die Nationalversammlung berufen und dem Reichsverweser die Ausübung der Rechte der Bundesgewalt übertragen hatte. Träger dieser Rechte war die Gesammtheit der deutschen Regierungen geblieben und wenn es auch der Präsidialmacht durchaus nicht zustand, den Bundestag ohne Weiteres wieder zu berufen, so war doch die Uebereinstimmung aller Regierungen, wie zu jeder Verfassungsveränderung, zweifellos zur Wiederherstellung der Bundesgewalt in ihrer alten Gestalt ausreichend. Uebrigens hat der Bundestag, indem er die Ausübung der ihm nach der Bundes- und Schlußakte zustehenden Befugnisse auf den Reichsverweser übertrug und dann wieder an sich nahm, nur abermals bestätigt daß er die Bundesgewalt für ebenso staatsrechtlich erachtete wie die Nationalversammlung die von ihr geschaffene Centralgewalt.

Der wiederhergestellte Bundestag zeigte indeß ein völlig verändertes Angesicht. Der Staatsmann, der als preußischer Bevollmächtigter in Frankfurt seine große Laufbahn begann, hatte nach kurzer Erfahrung die Trugvorstellung des „Einvernehmens“ der deutschen Großmächte abgeschüttelt. So lange er in seiner Stellung blieb, wie später unter seiner Staatsleitung führte Preußen die in Dresden übernommene Rolle der Abwehr aller Majorisirungsversuche durch, bis die Zeit der Erfüllung seines geschichtlichen Berufes gekommen war. Die letzte Handlung dieser Abwehr, als Herr v. Bismarck das Direktorium des Frankfurter Fürstentages zurückwies und der Delegirtenversammlung unter dem entrüsteten Aufschrei einer in der Irre taumelnden öffentlichen

Meinung die Forderung einer wahrhaften Vertretung des deutschen Volkes beim Bunde entgegenschleuderte, machte den Verfassungsklitterungen der Mittelstaaten mit wie ohne Oesterreich für immer ein Ende. Zwei Jahre lang überließ sich Oesterreich der preußischen Führung auf dem Wege einer thatkräftig nationalen Politik, die Deutschlands nordische Mark gewann, indem sie den Bundestag ohne Großmächte in seine Ohnmacht verwies. Als der Verbündete sich weigerte, die zumeist mit preußischem Blute errungenen Lande dem starken Schutze Preußens zu überlassen, ergriff Graf Bismarck die Bundesreform anscheinend als Hebel zur Lösung des Streites um Schleswig-Holstein — die Gegner erwiesen ihm den Gefallen, diesen Streit zum Hebel der Bundesreform zu machen, indem sie ihm einen völkerrechtlichen Kriegsgrund entgegenbrachten, um die Machtfrage auszukämpfen, die Oesterreich seit dem Programm von Kremsier der deutschen Einheitsbewegung in den Weg geworfen hatte.

Mit staatsmännischer Meisterschaft stellte der Antrag vom 9. April 1866 jedem Verfassungsentwurf die Berufung einer aus direkten Wahlen und allgemeinem Stimmrecht der ganzen Nation hervorgehenden Versammlung für einen zu bestimmenden Tag entgegen, „um die Vorlagen der deutschen Regierungen über eine Reform der Bundesverfassung entgegenzunehmen und zu berathen." Die Bestimmung des Tages für die Eröffnung dieser Versammlung sollte der Verständigung der Regierungen unter einander einen „Präclusivtermin" setzen. Unter den „Andeutungen über die Bundesreform", die der preußische Gesandte bei der Constituirung der dafür im Bundesrathe gebildeten Commission machte, erschien an erster Stelle die periodische Berufung der Nationalvertretung, deren Beschluß auf den „Gebieten der Bundesgesetzgebung" die Stimmeneinheit der Bundesglieder ersetzen würde. Diese Gebiete waren im Anschluß an die Bundes- und Schlußakte unter Einfügung einiger wichtiger Aufgaben aus der Verfassung von 1849 bezeichnet; den Schluß machte die Revision der Bundeskriegsverfassung. Ueber die „Executive" war nichts gesagt; der Nationalvertretung hätte also, wenn die Regierungen auf die Vorschläge eingingen, der Bundestag als Bundesregierung gegenübergestanden,

der in der That, wie schon die gegen den Entwurf des Fürstentages gerichtete Depesche dargelegt hatte, nach Beseitigung des Erfordernisses der Einstimmigkeit jedem irgendwie gebildeten Direktorium gleichwerthig und für Preußen vorzuziehen war.

IV

Die „Grundzüge zu einer neuen Bundesverfassung", die mit Circulardepesche vom 10. Juni den deutschen Regierungen mitgetheilt und vom preußischen Gesandten in der Bundestagssitzung vom 14. Juni vorgelegt wurden, beginnen mit der Ausschließung Oesterreichs aus dem Bundesverhältnisse: „Das Bundesgebiet besteht aus denjenigen Staaten, welche bisher dem Bunde angehört haben mit Ausnahme der österreichischen und niederländischen Landestheile." In der Depesche stellt sich die preußische Regierung nicht ohne Weiteres auf den Boden, daß der bisherige Bund aufgelöst und an dessen Stelle ein neuer Bund geschlossen werden solle. Es sind nur die Grundzüge einer „neuen Verfassung des Bundes", „Modifikationen des alten Bundesvertrages", die den „Bundesgenossen unmittelbar" zu einer „sorgfältigen Erwägung" vorgelegt werden, weil der „bisherige Gang der Verhandlung kaum mehr hoffen läßt", daß der Antrag vom 9. April auf Berufung eines Parlaments zum Zwecke der Bundesregierung „im Neunerausschusse, in welchem wir den Inhalt unserer Reformvorschläge angedeutet haben, noch eine rechtzeitige Erledigung finden werden", so rechtzeitig, daß der „gewünschte Erfolg" der Erhaltung des Friedens noch zu erreichen wäre. Eben darum sieht allerdings die Depesche alsbald den Fall vor, daß „bei der drohenden Kriegsgefahr die bisherigen Bundesverhältnisse sich lösen sollten", und bittet die Bundesgenossen für diesen Fall „sich zugleich über die Frage schlüssig machen zu wollen", ob sie auf der Basis der vorgeschlagenen „Modifikationen" einem „neu zu errichtenden Bunde beizutreten geneigt sein würden." Aber eine friedliche Verständigung über das Ausscheiden Oesterreichs aus dem Bunde, so daß dieser, nur mit einer „neuen Verfassung", aufrecht erhalten wäre, schloß die Depesche vom 10. Juni keineswegs aus, wie auch

der Schlußsatz der Grundzüge eine Regelung der „Beziehungen des Bundes zu den deutschen Landestheilen des österreichischen Kaiserstaates durch besondere Verträge" ausdrücklich vorbehielt.

Für Preußen allein nahmen die Grundzüge ausdrücklich nur den Oberbefehl über die einheitliche Kriegsmarine des Bundes in Anspruch, während es den „Oberbefehl über die Landmacht in Krieg und Frieden" mit Bayern theilen wollte (Art. 8. 9). Der Bundestag, dessen „Umgestaltung" unter den Bundesregierungen und mit dem zu berufenden aus „direkten Wahlen nach dem Wahlgesetz von 1849 hervorgehenden Parlamente zu vereinbaren ist" (Art. 3. 4), soll in Gemeinschaft mit diesem „die gesetzgebende Gewalt des Bundes ausüben." Die Angelegenheiten, welche der Gesetzgebung und Oberaufsicht der Bundesgewalt unterliegen, sind in Artikel 6 ohne Bezugnahme auf die Bundes- und Schlußakte schon annähernd in dem Umfange wie in dem Entwurf der Norddeutschen Bundesverfassung abgegrenzt. — Die „Bundesgewalt" hat nach Art. 7 das Recht, Krieg zu erklären und Frieden sowie Bündnisse und Verträge zu schließen, in völkerrechtlicher Vertretung des Bundes Gesandte zu ernennen und zu empfangen. Ueber den Träger dieser „Bundesgewalt" und ihr Verhältniß zum „umgestalteten" Bundestage sprechen sich die Grundzüge nicht aus.

In der Bundestagssitzung vom 14. Juni erklärte der preußische Gesandte, daß seine Regierung die vorausgegangene Annahme des österreichischen Antrages auf Mobilmachung der außerpreußischen Bundesarmeekorps als „die nach dem Bundesrechte unmögliche Kriegserklärung gegen ein Bundesglied" aufnehme und damit „den bisherigen Bundesvertrag für gebrochen und deshalb nicht mehr verbindlich ansehe, denselben vielmehr als erloschen betrachten und behandeln würde." Damit war der in der Depesche vom 10. Juni vorgesehene Fall der „Lösung der bisherigen Bundesverhältnisse" durch Herbeiführung des Kriegszustandes unter Bundesgliedern eingetreten. Im Sinne der Depesche fuhr der preußische Gesandte in seiner Erklärung fort: „Indeß will S. M. der König mit dem Erlöschen des bisherigen Bundes nicht zugleich die nationalen Grundlagen, auf denen der Bund auferbaut gewesen, als zerstört betrachten. Preußen hält vielmehr an diesen

Grundlagen und an der über die vorübergehenden Formen erhabenen Einheit der deutschen Nation fest und sieht es als eine unabweisliche Pflicht der deutschen Staaten an, für die letztere den angemessenen Ausdruck zu finden. Die K. Regierung legt ihrerseits die Grundzüge einer neuen, den Zeitverhältnissen entsprechenden Einigung hiermit noch vor, und erklärt sich bereit auf den alten, durch eine solche Reform modificirten Grundlagen einen neuen Bund mit denjenigen Regierungen zu schließen, welche ihr dazu die Hand reichen wollen." Diese Erklärung hält klar und bestimmt an der Auffassung fest, in welcher die Großmächte den Abschluß des Deutschen Bundes betrieben hatten: es ist nicht ein neuer Staat zu gründen, sondern nur dem in der geschichtlichen Einheit des Deutschen Volkes gegebenen und fortbestehenden Staate eine neue Verfassung zu geben im Wege des Bundes, wie die Verfassung von 1815 entstanden war. Diese Auffassung bestätigte auch der österreichische Präsidialgesandte, indem er der preußischen Erklärung die „Unauflöslichkeit des deutschen Bundes entgegenhielt, auf dessen ungeschmälerten Fortbestand das gesammte Deutschland sowie jede einzelne Bundesregierung ein Recht dazu hat." Das Recht des „gesammten Deutschlands" konnte nicht dadurch vereitelt werden, daß die „einzelnen Bundesregierungen" den ungeschmälerten Fortbestand des Bundes durch ihr Verhalten unmöglich machten, vielmehr entstand ihm daraus der Anspruch auf eine andere Verfassung als Ersatz des Bundes. Auch hier freilich versichert die herrschende Lehre selbstgewiß, „das gesammte Deutschland war kein staatliches Gemeinwesen, überhaupt kein Rechtssubject und konnte deshalb auch kein Recht haben." Aber der Deutsche Bund war ein staatliches Gemeinwesen, das Gemeinwesen des in seinen Grenzen begriffenen „gesammten Deutschland"; er hatte nach Abwerfung der Fremdherrschaft der „über die vorübergehenden Formen erhabenen Einheit der deutschen Nation einen neuen Ausdruck" gegeben. Wie unvollkommen immer die ihn im Bundestage zusammenfassende Staatsgewalt war, sie stand über den einzelnen Regierungen, durch deren Vereinigung sie gebildet war, und daß sie thatsächlich durch den bundesrechtswidrigen Beschluß der Mehrheit des 14. Juni gesprengt wurde, hatte staats-

rechtlich nicht einmal soviel Bedeutung wie der Sturz der französischen Monarchie 1848 und 1870, mit welchem die ganze Staatsgewalt des Landes sammt ihrer verfassungsmäßigen Ordnung derart zusammenbrach, daß eine „provisorische Regierung" völlig eigenmächtig sich aufwerfen, und nach ihrem Gutdünken ohne alle verfassungsmäßige Unterlage eine Vertretung des Volkes berufen oder auch dies unterlassen konnte. Wenn es bei diesen Vorgängen Niemandem in den Sinn gekommen ist, daß der französische Staat untergegangen wäre und erst ein neuer Staat mit der neuen Verfassung hätte gegründet werden müssen, so konnte dieser Gedanke um so viel weniger aufkommen bei der Auflösung des Deutschen Bundes, welche die bisherigen Träger der Bundesgewalt bestehen ließ mit ihrer Verpflichtung, einen neuen verfassungsmäßigen Zusammenhang herzustellen.

Indeß gab die preußische Erklärung vom 14. Juni keiner der anderen Regierungen ohne Weiteres das Recht, entgegen dem Art. 5 der Wiener Schlußakte, aus dem Bunde auszutreten. Die Mehrheit schleppte folgerichtig ihren Bundestag, auch als er zum Rumpfe zusammenschmolz, bis zum 24. August fort. An diesem Tage beschloß die noch mit den Gesandten Oesterreichs und aller Mittelstaaten außer Baden besetzte, aber kaum mehr beschlußfähige Versammlung, „nachdem in Folge der Kriegsereignisse und Friedensverhandlungen der Deutsche Bund als aufgelöst betrachtet werden muß", ihre „Thätigkeit zu beendigen." Erst mit diesem „Beschlusse" war die Auflösung des Deutschen Bundes allseitig anerkannt, mit diesem Tage frühestens also hätten die zu ihm vereinigt gewesenen Staaten von den positiven Verpflichtungen der Bundes- und Schlußakte befreit die „volle Souveränität" erlangen können. Aber an diesem Tage war keiner der Staaten, die dem Norddeutschen Bunde mit Preußen beigetreten sind, noch in der rechtlichen Lage, von dieser „Freiheit" Gebrauch zu machen, auch wenn er es gewollt hätte.

Am 15. Juni schon hatte Preußen an Hannover, Sachsen und Kurhessen die Aufforderung gerichtet, ein Bündniß abzuschließen, unter den Bedingungen, daß diese Staaten ihre Truppen auf den Friedensstand vom 1. März zurückführen, der Berufung des

deutschen Parlamentes zustimmen und die Wahlen dazu gleichzeitig mit Preußen ausschreiben würden, während dieses den beiden Königen und dem Kurfürsten ihr Gebiet und ihre Souveränitätsrechte nach Maßgabe der Reformvorschläge vom 14. Juni gewährleiste. Jedem der drei Staaten wurde dabei angekündigt, daß er im Falle einer ablehnenden oder ausweichenden Antwort als im Kriegszustande gegen Preußen befindlich werde betrachtet und behandelt werden. Nachdem alle drei Staaten ablehnend geantwortet, hat Preußen vom folgenden Tage an seiner Ankündigung Folge gegeben und die Gebiete der drei Staaten besetzt, ebenso einige Wochen später das Herzogthum Nassau und die Stadt Frankfurt. Mit Ausnahme Sachsens sind die vier übrigen Staatsgebiete kraft völkerrechtlicher Unterwerfung (debellatio) dem preußischen Staate einverleibt worden, und damit die Staaten untergegangen. Diesen Untergang haben die übrigen Staaten des Deutschen Bundes, die gegen Preußen Krieg geführt hatten, in ihren Friedensschlüssen, die andern, dem Norddeutschen Bunde beigetretenen Staaten, durch die im Bündnißvertrag vom 18. August enthaltene Gewährleistung des nunmehrigen preußischen Staatsgebietes anerkannt.

Die preußische Proklamation an „das Deutsche Volk“ vom 16. Juni 1866 wiederholt die Erklärung, daß durch den Bundesrathsbeschluß vom 14. Juni: „der Bundesbruch vollzogen und das alte Bundesverhältniß zerrissen“, aber „die Grundlage des Bundes, die lebendige Einheit der deutschen Nation geblieben ist“ mit „der *Pflicht* der *Regierungen* und des *Volkes*, für diese Einheit einen neuen lebenskräftigen Ausdruck zu finden.“ Sie verkündet „den Entschluß für die im Interesse Einzelner bisher gewaltsam gehemmte nationale Entwickelung Deutschlands den Kampf aufzunehmen“ und fügt dem hinzu: „In diesem Sinne hat Preußen sofort nach Auflösung des Bundes den Regierungen ein neues Bündniß auf die einfachen Bedingungen des gegenwärtigen Schutzes und der Theilnahme an den nationalen Bestrebungen angeboten. Es verlangte nichts als Sicherung des Friedens und zu diesem Behufe sofortige Berufung des Parlamentes . . . das Anerbieten ist abgelehnt.“ Am demselben Tage noch hat die preußische Regierung durch identische Noten die

sämmtlichen Staaten, die dem Norddeutschen Bunde beigetreten sind, mit Ausnahme von Sachsen und Hessen-Darmstadt, eingeladen, mit ihr ein Bündniß auf den Grundlagen einzugehen, welche mit einem baldigst zu berufenden Parlament zu vereinbaren sein würden, ferner ihre Truppen ungesäumt auf den Kriegsfuß zu setzen und S. M. dem Könige zur Vertheidigung ihrer Unabhängigkeit und ihrer Rechte zur Verfügung zu stellen, und an der Berufung des Parlamentes theilzunehmen, sobald diese von Seiten Preußens erfolgt." Dagegen wurde „von preußischer Seite die Zusage ertheilt, daß, im Falle dieser Einladung entsprochen werde, den genannten Staaten die Unabhängigkeit und Integrität des Gebietes nach Maßgabe der Grundzüge zu einer neuen Bundesverfassung vom 10. Juni 1866 von S. M. dem Könige werde gewährleistet werden." Diese „Einladung", deren Inhalt nur durch dessen Anführung in der Depesche vom 4. August bekannt geworden ist, nimmt in bemerkenswerther Abweichung von der Depesche vom 10. Juni auf die „Grundzüge" nur in Verbindung mit der den eingeladenen Staaten zu gewährleistenden „Unabhängigkeit" ihres Gebietes Bezug, deren Beschränkung nach Maßgabe der Art. 5—9 der Grundzüge sich die Staaten, von welchen „der Einladung entsprochen wird", ohne Weiteres unterwerfen, während für das Bündniß, dessen Grundlagen „mit einem Parlament zu vereinbaren sein würden", die Bildung der „Bundesgewalt", soweit sie in den Grundzügen unbestimmt gelassen war, offen gehalten ist. Die preußische Regierung hat sich offenbar mit Bedacht in dieser Richtung diejenige Freiheit gewahrt, von der sie in dem späteren Entwurf der Bundesverfassung Gebrauch machte.

Die Depesche des preußischen Ministeriums des Auswärtigen an seine Vertreter bei den norddeutschen Regierungen vom 4. August sagt weiter, daß nur zwei Staaten, Sachsen-Meiningen und Reuß ä. L., die Einladung abgelehnt haben; mit den übrigen Staaten ist „über die einzelnen Punkte" ein „Schriftwechsel geführt", der „in der zweiten Hälfte des vorigen Monats seinen Abschluß gefunden hat", so daß „sich die K. Regierung nunmehr in der Lage befindet, ihrer Zusage durch die Vorlegung des angeschlossenen Bündnißvertrages zu entsprechen." Dieser „beschränkt sich darauf, die Vor-

aussetzungen und Zusicherungen der identischen Noten vom 16. Juni in die vertragsmäßige Form zu erheben", die preußische Regierung „giebt sich deshalb der Erwartung hin, daß der im Interesse der Verbündeten liegende Abschluß recht bald stattfinden werde." Die Depesche spricht dann noch von „besonderen Verabredungen, welche der Bündnißvertrag offen hält und welche mit einzelnen Regierungen bereits vorbereitet sind"; es wird vorgeschlagen, „daß diese, um den Abschluß des Bündnißvertrages nicht zu verzögern, in einem Zusatzartikel zum Vertrage mit den betreffenden Regierungen zu erwähnen sein würden."

Schon am 18. August 1866 haben darauf die Gesandten der Staaten, welche die Einladung vom 16. Juni angenommen hatten, mit Ausnahme der beiden Mecklenburg, mit dem preußischen Ministerpräsidenten und Minister des Auswärtigen eine Vertragsurkunde aufgenommen, die im Eingange besagt, daß „die verbündeten Staaten, um der auf Grundlage der preußischen identischen Note vom 16. Juni ins Leben getretenen Bundesgenossenschaft einen vertragsmäßigen Ausdruck zu geben, den Abschluß eines Bündnißvertrages beschlossen haben." Demgemäß „schließen" sie (Art. 1) „ein Offensiv- und Defensivbündniß zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität, sowie der inneren und äußeren Sicherheit ihrer Staaten und treten sofort zur gemeinschaftlichen Vertheidigung ihres Besitzstandes ein, welchen sie sich gegenseitig durch dies Bündniß garantiren." Die Truppen der Verbündeten (Art. 4) „stehen unter dem Oberbefehl S. M. des Königs von Preußen, die Leistungen während des Krieges werden durch besondere Verabredungen geregelt" (die nach der Depesche vom 4. August „mit einzelnen Regierungen bereits vorbereitet" waren). Nach Art. 1 sollen „die Zwecke des Bündnisses definitiv durch eine Bundesverfassung auf der Basis der preußischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 sichergestellt werden unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlamentes"; zu dieser gemeinschaftlichen Berufung verpflichten sich „die verbündeten Regierungen" noch besonders in Art. 5 wie zur Ausschreibung der auf Grund des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 vorzunehmenden Wahlen. Zugleich „werden sie Bevoll-

mächtigte nach Berlin senden, um nach Maßgabe der Gründzüge vom 10. Juni d. J. den Bundesverfassungsentwurf festzustellen, welcher dem Parlament zur Berathung und Vereinbarung vorgelegt werden soll." Nach Art. 6 ist „die Dauer des Bündnisses bis zum Abschluß des neuen Bundesverhältnisses, eventuell auf ein Jahr festgesetzt, wenn der neue Bund nicht vor Ablauf eines Jahres geschlossen sein sollte." — Die beiden mecklenburgischen Regierungen haben erst am 31. August einen im Uebrigen gleichlautenden Bündnißvertrag mit Preußen geschlossen, der aber als Art. 6 den Vorbehalt einer „definitiven" Erklärung in Bezug auf Art. 2 und 5 (endgültige Feststellung der Zwecke des Bündnisses unter Mitwirkung eines aus allgemeinen direkten Wahlen hervorgehenden Parlamentes und vorherige Feststellung des diesem zur Berathung und Vereinbarung vorzulegenden Entwurfs) enthält, da die Regierungen „nach der in beiden Großherzogthümern bestehenden Verfassung einen Theil derjenigen Gegenstände, welche der Bündnißvertrag dem Parlamente zuweist, nicht ohne Zustimmung ihrer Landstände im Wege der Gesetzgebung ordnen und daher in diesen Beziehungen positive Vertragspflichten anderen Staaten gegenüber nicht ohne Weiteres übernehmen können." Preußen fügt dem den Ausdruck des „Wunsches" hinzu, diesen Vorbehalt „baldmöglichst erledigt zu sehen", und beide Mecklenburg versprachen, die Erledigung „sofort einzuleiten und thunlichst zu beschleunigen."

Wenn die herrschende Lehre in dem Bündnißvertrage vom 18. August 1866 nur „die völkerrechtliche", und zwar die alleinige völkerrechtliche Grundlage für die Errichtung des Norddeutschen Bundes, in keiner Hinsicht dagegen die „staatsrechtliche Grundlage" des Bundes selbst finden will, so widerlegt diese Auffassung schon der Eingang der Urkunde schlagend, indem mit aller wünschenswerthen Deutlichkeit und Bestimmtheit gesagt ist, daß die bereits „verbündeten Staaten" der zwischen ihnen auf Grundlage der identischen Noten vom 16. Juni schon „ins Leben getretenen Bundesgenossenschaft" nun einen „vertragsmäßigen Ausdruck" geben wollen. Es handelte sich ganz und gar nicht darum, erst neue Verpflichtungen einzugehen, sondern nur den zwischen den einzelnen Staaten und Preußen gegenseitig durch die

„Einladung" vom 16. Juni und ihre Annahme längst eingegangenen Verpflichtungen nunmehr unter allen Verbündeten einen wechselseitigen Ausdruck zu geben. Art. 4 verpflichtet denn auch keineswegs die Verbündeten erst jetzt, ihre Truppen unter den Oberbefehl des Königs von Preußen zu stellen, er führt nur an, daß sie unter diesem Oberbefehl schon stehen, und spricht damit aus, daß sie auf Grund der Vereinbarungen, kraft deren sie unter den preußischen Oberbefehl gestellt worden sind, auch weiterhin darunter stehen werden. Ebenso wiederholen die Art. 2 und 5 nur, was in den identischen Noten ausdrücklich gesagt und durch die Annahme ihrer Einladung von allen Staaten bereits übernommen war. Der „Bündnißvertrag" vom 18. August hat nichts Neues geschaffen noch schaffen sollen, er beschränkte sich, wie die Depesche vom 4. August es im Voraus noch unumwundener erklärt hatte: „die Voraussetzungen und Zusicherungen der identischen Noten vom 16. Juni in die vertragsmäßige Form zu erheben." Daß dazu, weil es noch an der entsprechenden staatsrechtlichen Form fehlte, die Form des völkerrechtlichen Vertrages gewählt werden mußte, hat für die staatsrechtliche Beurtheilung des Vertragsinhaltes so wenig Bedeutung, wie im gleichliegenden Falle der deutschen Bundesakte. Wie diese nur im Wege des völkerrechtlichen Vertrages der vor und bei ihrem Abschluß als fortdauernd vorausgesetzten staatlichen Einheit des deutschen Volkes eine neue Gestalt und Verfassung gegeben hat, so steht der Bündnißvertrag vom 18. August durchaus auf dem Boden der unter den Vertragsschließenden als ununterbrochen fortdauernd angenommenen staatsrechtlichen Zusammengehörigkeit der deutschen Staaten.

Die Unterscheidung zwischen dem Bund als der vorübergehenden Form und der über diese erhabenen Einheit der deutschen Nation als der Grundlage, auf welcher der Bund auferbaut war, ist in der preußischen Erklärung vom 14. Juni aufs bestimmteste ausgesprochen. Indem also Preußen den Bundesvertrag für gebrochen erklärte, um sich die Freiheit der Selbsterhaltung gegen einen bundesrechtswidrigen Angriff der zur Mehrheit des 14. Juni vereinigten Bundesglieder zu wahren, ist es ihm nicht beigekommen, die übrigen Staaten des Bundes von dem staatsrechtlichen Bande freizugeben, das dem Bundesvertrage zu Grunde lag und über

ihn als eine seiner „wechselnden Formen“ erhaben blieb. Vielmehr hat es diese Staaten ausdrücklich an der „unabweislichen Pflicht“ festgehalten, für dieses staatsrechtliche Band einen angemessenen Ausdruck zu finden, und indem es dafür bestimmte Vorschläge machte, sich seinerseits erboten, auf diesen Grundlagen einen neuen Bund einzugehen. Diese Erklärungen schließen schlechthin die Auffassung aus, als ob es bei Wiederholung dieser Einladung in den identischen Noten vom 16. Juni zu den Staaten, an die sie erging, nur in völkerrechtlichen Beziehungen stehe und keiner dieser Staaten hat diese Auffassung irgendwie zum Ausdruck gebracht. Wäre aber selbst diese Voraussetzung zu machen, so würden sie alsbald durch die Annahme der Einladung zu Preußen und miteinander in ein staatsrechtliches Verhältniß getreten sein. Hätten sie geglaubt, „in voller Souveränität und keiner irdischen Macht unterworfen“ nebeneinander und neben Preußen zu stehen, so hatten sie doch nun mit der Anerkennung der Grundzüge und der diesen entsprechend alsbald vollzogenen Unterstellung ihrer Truppen unter den preußischen Oberbefehl sich der neuen Bundesgewalt unterworfen, von welcher nach den Grundzügen feststand, daß sie in einer noch vorbehaltenen Abgrenzung zwischen dem Könige von Preußen und dem umgestalteten Bundestage getheilt sein würde.

Daß es sich dabei, zumal gegenüber dem preußischen Antheile an der Bundesgewalt für einen größeren Theil der Staaten in allem Ernst um Unterwerfung „der Noth gehorchend, nicht dem eignen Trieb“ handelte, ist zwar in dem Bündnißvertrage vom 18. August mit Anstand verhüllt, aber aus der Depesche vom 7. August und sonstigen Anzeigen noch wohl zu erkennen. Ohne Zweifel sind einzelne Fürsten auf die Einladung vom 16. Juni mit voller Bereitwilligkeit eingegangen, der Großherzog von Oldenburg, der die Note am 18. Juni erhielt, schon am folgenden Tage, ziemlich gleichzeitig die Herzoge von Coburg und Altenburg. Aber wie die Depesche vom 4. August sagt, hat doch der „über die einzelnen Punkte geführte Schriftwechsel“ erst in der zweiten Hälfte des Juli seinen Abschluß gefunden. Der Ausdruck läßt Raum für die Annahme, daß bei einzelnen Staaten nicht einmal der Kriegsverlauf bis zur Mitte des Monats, sondern erst der am 26. Juli

geschlossene Präliminarfriede von Nikolsburg den Ausschlag gegeben habe. Ein preußischer Diplomat soll sich schlechten Dank beim Grafen Bismarck verdient haben, daß er den seiner Behandlung anvertrauten „Staat“ noch in der letzten Stunde einer ihm gesetzten Frist zum Abschluß bewogen hat. Was dabei auf dem Spiele stand, legte der Schlußsatz von Art. 5 des Präliminarfriedens nahe, durch welchen Oesterreich „verspricht, die von Preußen in Norddeutschland herzustellenden Einrichtungen, einschließlich der Territorialveränderungen anzuerkennen“ und welchen Gebrauch davon Preußen, wenn nöthig, zu machen sich in der Lage sah, darüber wird der Schleier gelüftet in den Verhandlungen des Mecklenburgischen Landtages über die Vorlage der Regierungen zur Norddeutschen Bundesverfassung. Die Mehrheit der Kommission begründete ihren Antrag „den beiden Regierungen die Ermächtigung zu ertheilen, sich an der Feststellung des Bundesverfassungsentwurfes zu betheiligen“ u. s. w. mit der Erwägung, daß es sich gegenwärtig nicht mehr um die Grundzüge der neuen politischen Gestaltung Deutschlands, sondern nur noch um die nothwendigen Folgen bereits feststehender Thatsachen handelt, „auf welche den mindermächtigen Staaten jede Einwirkung benommen war“ und mit „den der Kommission zur Kenntnißnahme zugegangenen vertraulichen Mittheilungen, aus welchen die Mitglieder nur die Bestätigung der zwingenden Nothwendigkeit des Beitritts zu den von Preußen gestellten Bedingungen erlangt haben, insofern hierdurch die Großherzoge die Unabhängigkeit und Integrität des Landes bewahren.“ Die Einsicht in diese „zwingende Nothwendigkeit“, die einzelnen Regierungen erst so spät aufgegangen war, weiter einzuschärfen, war eigens der Art. 6 des Vertrages vom 18. August bestimmt. Wenn mit dem fruchtlosen Ablauf dieses Jahres das „Bündniß“ einem „vertragslosen Nebeneinander“ seiner Glieder Platz gemacht hätte, so wäre dies nichts weniger als ein völkerrechtliches Nebeneinander von Staaten „in voller Souveränität“ gewesen. Die Einheit Deutschlands wäre dann für einen Augenblick in den Zustand vor Annahme der identischen Noten vom 16. Juni zurückgefallen. Verloren hätten die Staaten damit die Gewährleistung ihrer „Un-

abhängigkeit und Integrität", gewonnen hätte Preußen die Freiheit von dem inzwischen in Art. 6 des Prager Friedens übergegangenen und mit diesem von den süddeutschen Staaten wie von Sachsen in ihren Friedensverträgen mit Preußen anerkannten Zugeständnissen Oesterreichs bezüglich der „Territorialveränderungen in Norddeutschland" Gebrauch zu machen, selbstverständlich nur gegenüber denjenigen Staaten, die etwa das einstweilige Scheitern des Verfassungsabschlusses verschuldet und damit ihre unabweisliche Pflicht für die Einheit der deutschen Nation einen angemessenen, den Zeitverhältnissen entsprechenden Ausdruck zu finden, verabsäumt haben würden. Preußen durfte mit Sicherheit darauf rechnen, daß der Druck dieser Zeitbestimmung ausreichen werde, die Anwendung eines weiteren Druckes entbehrlich zu machen.

So wenig der „Bündnißvertrag" vom 18. August die in seinem Eingang schon als bestehend vorausgesetzte Bundesgenossenschaft erst begründet hat, so wenig er also auch nur als staatsrechtliche, geschweige völkerrechtliche Grundlage des Norddeutschen Bundes angesehen werden kann, so bedeutsam ist er für den Aufbau der Bundesverfassung auf dem schon vorher gelegten Grunde. Die Regierungen bestätigen zuerst durch eine gemeinsame Erklärung, daß eine staatsrechtliche Verbindung unter ihnen schon besteht, deren Zwecke auch vorläufig schon sicher gestellt sind, da sie durch die mit einem Parlament zu vereinbarende Verfassung nur noch „endgültig" sicher gestellt werden sollen. Diese Verfassung ist als Vollendung der staatsrechtlichen Ordnung ihres Verhältnisses gedacht, aber durchaus nicht so, daß sein rechtlicher Bestand erst von dieser Vollendung abhängig, nach der privatrechtlichen Konstruktion suspensiv bedingt wäre. Vielmehr konnte nur der fruchtlose Ablauf der in Art. 6 bestimmten Jahresfrist den einstweilen eingetretenen Bestand zerstören, durch Eintritt einer „Resolutivbedingung" wieder aufheben. Daß schon die „Grundzüge" vom 10. Juni das Wesen eines Gesammtstaates darstellen, der sich über den verbündeten Einzelstaaten erheben soll, verkennt auch die herrschende Lehre nicht. Sie übersieht nur gänzlich, daß durch die allseitige Annahme dieser Grundzüge, die „Erklärung" des „Willens", auf ihrer Grundlage die Verfassung des Bundes ausbauen zu wollen, nicht nur der

Bund selbst, sondern auch die Bundesgewalt schon errichtet war. Das stand schon nach den Grundzügen völlig fest, nicht nur welchen Umfang die Bundesgewalt haben, sondern auch, daß sie dem Könige von Preußen und der Gesammtheit der Regierungen zustehen solle. Auch bestimmte Befugnisse des Königs von Preußen waren vorgesehen, und die für den Augenblick allein wirksame Befugniß des Oberbefehles über die Landmacht der Verbündeten, war noch als ausdrückliche Bedingung der identischen Noten durch deren Annahme sofort zugestanden und thatsächlich zur Ausübung gelangt. Dies wird, wie oben dargelegt, durch den Bündnißvertrag vom 18. August auch wirklich bestätigt und Preußen hat demnächst die Friedensverträge mit Oesterreich und den übrigen kriegführenden Staaten stillschweigend auch für die Verbündeten vom 18. August geschlossen, also ohne Widerspruch ihre völkerrechtliche Vertretung übernommen. Im Uebrigen war nur die genauere verfassungsmäßige Abgrenzung zwischen den Befugnissen vorbehalten, die dem Könige von Preußen selbständig, und die den im „umzugestaltenden Bundestage" vereinigten Regierungen zukommen sollten. War also die Unterwerfung unter die Staatsgewalt des im Bündnißvertrage vom 18. August als schon bestehend eingeführten Bundes vorher vollzogen, so hat doch dieser Vertrag die Bedeutung, daß darin die verbündeten Regierungen neben Preußen die Bundesgewalt auch wirklich an sich nahmen, soweit sie zur Zeit einen Gegenstand hatte, indem sie erklärten, gemeinschaftlich das Parlament berufen und unter sich den diesem zur Vereinbarung vorzulegenden Verfassungsentwurf durch Bevollmächtigte feststellen zu wollen. Beides sind nothwendig Handlungen der einheitlichen Staatsgewalt *eines schon bestehenden* Staates. Daß achtzehn in völkerrechtlicher Selbständigkeit neben einander stehende Staaten *gemeinschaftlich* ein Parlament d. h. die Vertretung der *Unterthanen* eines *Staates gegenüber* seiner *Regierung* zu dem staatsrechtlichen Zwecke des Zusammenwirkens bei Feststellung einer Verfassung berufen sollten mit dem Gedanken, ihre staatsrechtliche Verbindung erst von der Verkündung dieser Verfassung abhängig zu machen, ist vollkommener Widersinn. Aus dem Wortlaute des Art. 6, daß die Dauer des „Bündnisses" bis zum Abschluß des „neuen Bundes-

verhältnisses" oder auf ein Jahr festgesetzt ist, wenn vor dessen Ablauf der „neue Bund" nicht „geschlossen" ist, kann nur der eingewurzelte Aberglaube, daß Deutschland zwei Menschenalter hindurch kein Staat gewesen, den Gegensatz eines völkerrechtlichen „Bündnisses" und eines staatsrechtlichen „Bundes" herausklauben, während doch der Deutsche „Bund" nach eben diesem Aberglauben nur ein völkerrechtliches Verhältniß gewesen sein soll! Das losere unfertige Bündniß ist nur der zeitliche Vorläufer des „neuen", verfassungsmäßig geordneten Bundes. Allerdings „schließen" nach dem Eingange der Verfassung des Norddeutschen Bundes die Regierungen einen „ewigen Bund", aber dasselbe sagen der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes und die süddeutschen Fürsten im Eingange der geltenden Reichsverfassung. So sicher die Worte an dieser Stelle den Eintritt der süddeutschen Staaten in den bestehenden Staat des Norddeutschen Bundes, und damit dessen Erweiterung zum Deutschen Reiche, nicht die Errichtung eines neuen Staates bedeuten, so wenig können sie den letzteren Sinn an der ersten Stelle haben, folglich auch nicht der „Abschluß des neuen Bundes" im Vertrage vom 15. August. Bündniß und Bund, engerer und weiterer Bund sind nur die wechselnden Gestaltungen, unter denen die staatliche Einheit Deutschlands nach Auflösung des Deutschen Bundes sich alsbald wieder hergestellt und forterhalten hat.

Mit dem Beschlusse, gemeinschaftlich ein Parlament zur Vereinbarung der Verfassung des Norddeutschen Bundes zu berufen, haben also die den Vertrag vom 18. August 1866 abschließenden Regierungen unzweideutig bekundet, daß ihre Staaten zu einem Gesammtstaate schon vereinigt waren und sie in ihrer Vereinigung die Regierung dieses Gesammtstaates darstellten. Wenn auch die zur Erfüllung dieser Verpflichtung innerhalb der einzelnen Staatsgebiete nothwendigen Handlungen nur durch die einzelnen Regierungen vollzogen oder angeordnet werden konnten, so handelten sie doch dabei nicht mehr kraft ihrer selbständigen Staatsgewalt, sie wirkten nur an der Ausführung des von ihnen gemeinschaftlich als Gesammtregierung gefaßten Beschlusses mit. Wie diese wieder nur in einer Handlung der Gesammtregierung, der wirklichen Berufung

des Parlaments ihren Abschluß fand, so war auch die Aufstellung eines diesem Parlament vorzulegenden Verfassungsentwurfes die Aufgabe dieser bestehenden Gesammtregierung.

Die Ausführung des in Art. 5 des Vertrages vom 18. August enthaltenen Bundesbeschlusses, ein Parlament zu berufen und die Wahlen zu demselben nach dem „Reichswahlgesetze" vom 12. April 1849 zu veranstalten, erforderte zunächst, daß diesem „Gesetz", das die Geltung eines solchen erst durch den Beschluß selbst erhielt, durch Verkündung rechtliche Wirksamkeit für die Unterthanen der zum Bunde vereinigten Staaten gegeben wurde. Diese Verkündung mußte, da hierfür der neue Bund noch so wenig wie der aufgelöste Deutsche Bund eine verfassungsmäßige Veranstaltung hatte, den einzelnen Regierungen einer jeden für ihren Staat überlassen werden. Und da es für die Ausführung des Bundesbeschlusses nur auf die Thatsache der Verkündung ankam, so behielt jede Regierung die Freiheit der Entschließung, ob sie nach dem für sie bindenden Landesstaatsrechte dazu selbständig sich befugt glaubte, oder es für nothwendig oder doch räthlich hielt, die Zustimmung ihrer Landesvertretung zu dieser Regierungshandlung einzuholen. Bei der rechtlichen Unklarheit über das noch unfertige Bundesverhältniß, mit der man zu rechnen hatte, wie sie bis heute in der deutschen Staatsrechtwissenschaft fortdauert, ist es erklärlich, wenn die preußische Regierung allen anderen voran statt eines ungewöhnlichen den üblichen Weg einschlug, einen Gesetzentwurf mit dem wesentlichen Inhalte des Reichswahlgesetzes dem Landtage zur verfassungsmäßigen Zustimmung vorzulegen. War dieser Weg einmal betreten, so ließ sich auch die verfassungsmäßige Befugniß der beiden Häuser des Landtages nicht bestreiten, an dem Inhalte dieses Entwurfes ihr verfassungsmäßiges Abänderungsrecht auszuüben. Soweit es sich dabei um Abänderung der Bestimmungen handelte, die dem Reichswahlgesetz entnommen waren, die also nur das Wahlrecht und die Vornahme der Wahlen betrafen, kam es nur darauf an, ob darüber die verfassungsmäßige Uebereinstimmung innerhalb jedes einzelnen Staates erreicht, und die hiernach in den verschiedenen Staaten beschlossenen Aenderungen wieder übereinstimmend ausfielen. Dann entsprach zwar die Ausführung des

Beschlusses vom 18. August durch Verkündung des gleichmäßig abgeänderten Gesetzes in allen Staaten nicht dem Beschlusse, aber die Regierungen insgesammt konnten den Inhalt des Beschlusses, wie überhaupt, so auch in der Weise abändern, daß sie einstimmig die geschehene Verkündung als Ausführung des Beschlusses annahmen. Es bedurfte aber auch keines besonderen Ausdruckes dieser Uebereinstimmung, da eben jede Regierung für sich ihre Zustimmung im Voraus durch Verkündung des abgeänderten Gesetzes schon zum Ausdruck gebracht hatte.

Das preußische Abgeordnetenhaus aber ging mit Abänderungen vor, die nicht mehr die vorzunehmenden Wahlen betrafen. Es fügte dem Gesetz Bestimmungen hinzu über die rechtliche Stellung der zu wählenden Versammlung und ihrer Mitglieder, die nach dem Verfassungsrecht der europäischen Staaten zu der nothwendigen Ausstattung eines Parlaments gehören. Dem Reichstage gewährt § 16 des abgeänderten Entwurfes die Befugniß zur Prüfung der Vollmachten seiner Mitglieder, zur Entscheidung über ihre Zulassung und zur Regelung seiner Geschäftsordnung und Disciplin seiner Mitglieder, § 17 deren Freiheit von gerichtlicher, disciplinarischer oder sonst irgend welcher Verantwortung außerhalb der Versammlung wegen ihrer Abstimmungen oder wegen der in Ausübung ihres Berufes gethanen Aeußerungen. Diese Ergänzungen gingen über die Ausführung des Beschlusses vom 18. August hinaus, und da die Landesvertretungen der Einzelstaaten in keiner staatsrechtlichen Beziehung zur Bundesgewalt standen, so hätte ihre rechtliche Geltung für den Bund einen neuen Bundesbeschluß erfordert. Indeß war zu einem solchen Beschluß die Zustimmung derjenigen Regierungen, die das nach dem Vorgange des preußischen Abgeordnetenhauses ergänzte Gesetz verkündeten, damit schon im Voraus bekundet; die der übrigen wurde thatsächlich dadurch nachgeholt, daß sie auf Grund der den verkündeten Gesetzen gemäß vorgenommenen Wahlen den König von Preußen zur Berufung des Reichstags ermächtigten, und daß ohne Widerspruch von irgend welcher Seite der Reichstag die ihm zugesprochenen Rechte ausübte.

Alle diese Aenderungen des Wahlgesetzes betrafen neben der

Wahl nur die staatsrechtliche Stellung und die Geschäftsführung des Reichstages, nicht die Aufgabe, zu welcher er berufen wurde. Der in Art. 2 des Vertrages vom 18. August enthaltene Bundesbeschluß hatte diese genau im Sinne des monarchischen Staatsrechts als „Mitwirkung" zur Bundesverfassung bezeichnet. Dieses Staatsrecht wahrt dem Monarchen die ungetheilte Staatsgewalt, nur er erläßt folgerichtig die Gesetze — Verfassungsgesetze nicht ausgenommen — und nur in der Feststellung des Gesetzesinhalts ist er an die Mitwirkung der parlamentarischen Körperschaften derart gebunden, daß er nichts als Gesetz erlassen kann, was nicht ihre Zustimmung erhalten hat. Der naturrechtliche Ausdruck des Art. 62 der preußischen Verfassung, „die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt", demzufolge der politische Jargon von „drei Faktoren" der Gesetzgebung spricht, ist seit der ersten Stunde des wirklichen Verfassungslebens richtig gestellt durch den Eingang der Gesetze, nach welchem der König „unter Zustimmung der beiden Häuser des Landtages" verordnet. An Stelle des Monarchen stand nach dem Beschlusse vom 18. August die Gesammtheit der Regierungen; nur sie konnte die Verfassung als Gesetz erlassen, aber sie gab mit ihrem Beschlusse die doppelte Zusicherung, nur eine solche Verfassung, deren Inhalt die Zustimmung des Parlamentes gefunden haben würde, aber diese Verfassung auch ohne Weiteres zu erlassen. Jede Bundesverfassung nun mußte in die Rechte der Landesvertretungen der Einzelstaaten genau in dem Maaße eingreifen wie in die Rechte ihrer Regierungen, soweit sie solche Rechte der letzteren betraf, die nur unter Mitwirkung der ersteren ausgeübt werden konnten. So wenig die Nationalversammlung von 1848, und dies mit bestem Grunde, Willens gewesen war, ihr Werk von der Zustimmung der in den Einzelstaaten bestehenden Landesvertretungen abhängig zu machen, so wenig konnten die 1866 zur Bundesgewalt vereinigten Regierungen daran denken, zu welcher die Landtage der Einzelstaaten in keiner staatsrechtlichen Beziehung standen.

Der im Beschluß vom 18. August angekündigte Erlaß einer unter Mitwirkung des Parlaments festgestellten Verfassung setzte

eine Verständigung mit dem Parlament über den Inhalt der Verfassung im Einzelnen wie im Ganzen voraus, die in den Grundzügen vom 10. Juni wie in der Depesche vom 4. August unbedenklich als „Vereinbarung" bezeichnet worden war und dann wieder in Art. 5 des Vertrages vom 18. August so genannt wurde, nachdem Artikel 2, der den eigentlichen Beschluß der Berufung des Parlaments enthält, diesen Ausdruck vermieden hatte. Damit ist der Deutung des Wortes im Sinne eines Vertragsschlusses vorgebeugt, durch welchen die Regierungen gegenüber dem Reichstage „gleichsam als ihrem Gegenpart" sich auf den Inhalt der vereinbarten Verfassung verbindlich gemacht hätten, sodaß sie ohne Weiteres in diesem Vertrage, nicht in ihrem Erlaß als Gesetz den Rechtsgrund ihrer Geltung hätte.

Auch der Schein dieser naturrechtlichen Gründung von Verfassung und Bund zugleich durch Vertrag zwischen Regierungen und Reichstag über die Landesvertretungen hinweg ist durch den einschneidendsten Beschluß des preußischen Abgeordnetenhauses zum Wahlgesetz verhütet worden. Der von dem Abgeordneten Twesten erstattete Bericht über die Vorlage ist eine durch klare staatsrechtliche Einsicht wie durch gesundes staatsmännisches Urtheil bemerkenswerthe Staatsschrift. Aus einer zahlenmäßigen Darlegung, daß Preußen mehr als vier Fünftel der Bevölkerung des Norddeutschen Bundes enthalte, wird die treffende Bemerkung abgeleitet, daß ein wirklich bundesstaatliches Verhältniß kaum durchführbar erscheine, und eben damit die Unmöglichkeit begründet auf die Reichsverfassung vom 28. März 1849 zurückzugehen. Es wird als nothwendig bezeichnet, den „im feindlichen Lager gewesenen" Regierungen die Unterwerfung unter die zwischen der preußischen Regierung kraft Auftrags ihrer Verbündeten und dem Parlament zu treffenden Vereinbarungen aufzuerlegen, und dabei vorausgesetzt, daß in den gegenwärtig noch von Preußen occupirten Staatsgebieten jener Regierungen, namentlich im Königreich Sachsen, das Wahlgesetz nach der im preußischen Landtage festgestellten Fassung zur Ausführung gebracht werde. Widerspruch konnte der Satz herausfordern, „daß die preußische Verfassung und Gesetzgebung in keinem Falle anders als auf dem Wege der preußischen Verfassungsurkunde unter Zustimmung der beiden Häuser des

Landtages abgeändert werden könne, wenn damit in der That eine staatsrechtliche und nicht nur eine politische Unmöglichkeit gemeint sein sollte. Für diese Auffassung aber spricht die unmittelbar sich anschließende Bemerkung, daß eine vorgängige Genehmigung ähnlich wie in der Uebergangsbestimmung des Art. 118 der Verfassung, welcher Abänderungen derselben, „die in Folge der für den deutschen Bundesstaat auf Grund des Entwurfes vom 26. Mai 1849 festzustellenden Verfassung nöthig würden", Königlicher Verordnung überließ, sich vielleicht denken ließe, wenn bestimmte Grundzüge der Bundesverfassung und der Stellung des Reichstages innerhalb derselben festständen. Im letzten Grunde also damit, daß „derartige Vorlagen weder gemacht, noch in Aussicht gestellt sind", wird die Nothwendigkeit begründet, daß die Bundesverfassung, „insofern sie Aenderungen der preußischen Verfassung und Gesetzgebung involvirt, erst dem preußischen Landtage zur Annahme und Genehmigung vorgelegt werden muß", und so „der Reichstag allerdings zunächst nur eine berathende Stellung erhält". Zur Rechtfertigung dieses Vorbehaltes, der seinen Ausdruck in dem der Vorlage vorangestellten § 1 finden soll: „Zur Berathung der Verfassung und der Einrichtungen des Norddeutschen Bundes soll ein Reichstag gewählt werden" wird daran erinnert, was das Haus schon in der Adresse auf die Thronrede ausgesprochen: „daß, wenn Rechte des preußischen Volkes und Landtages zu Gunsten eines deutschen Parlamentes aufgegeben werden sollen, diesem Parlament auch die volle Ausübung dieser Rechte gesichert sein muß". Nach dem so begründeten Vorschlage der Commission konnte auch aus den übereinstimmenden Beschlüssen der Regierungen und des Reichstages immer erst nur ein Entwurf der Bundesverfassung hervorgehen. Aber indem der Bericht auf die gleiche Entstehung der amerikanischen Bundesstaats-Verfassung hinwies, hob er bestimmt hervor, daß dieser Entwurf „kein Gutachten von Notabeln" sondern ein letzter Entwurf sein werde, der dem Landtage nur „zur Annahme oder Ablehnung im Ganzen" werde vorgelegt werden müssen, und daß, wenn „das Parlament die Autorität übt, die allein einen Erfolg in Aussicht stellt", die Autorität seiner mit den Regierungen und namentlich mit der preußischen Regierung „vereinbarten Be-

schlüsse" groß genug sein werde, um überall deren unbedingte Annahme zu sichern.

Wenn der Bericht hier von „vereinbarten Beschlüssen" spricht, denen gleichwohl die unmittelbare Rechtswirkung versagt sein soll, so ist dies ein Widerspruch nur für den, der in das Wort „Vereinbarung" vorweg den Sinn des Vertragsschlusses über eine Verfassung hineinlegt. Der Bericht aber gebraucht das Wort „Vereinbarung" gerade in dem unverfänglichen Sinne der Grundzüge vom 10. Juni und der Depesche vom 4. August, der in Art. 5 des Vertrages vom 18. August durch das Wort „Mitwirkung" außer Zweifel gestellt war. Allerdings hat der in § 1 des Wahlgesetzes zum Ausdruck gebrachte Vorbehalt die rechtliche Bedeutung der dem Reichstage durch den Vertrag zugedachten Mitwirkung abgeschwächt; aber eine „Fälschung" seiner Rechtsstellung kann darin wieder nur der finden, der selbst in das Wort „Mitwirkung" den Sinn des Vertragsschlusses hineinlesen will. Wenn die Wirkung des Vorbehaltes sein mußte, daß die Verfassung am letzten Ende auf den „Entschluß" der Regierungen gestellt war, so entsprach dies nur voll und ganz dem Sinne des Wortes „Mitwirkung." Nur hätte ohne den Vorbehalt der Beschluß der Regierungen, den Entwurf wie er aus den Berathungen des Reichstages hervorgegangen war anzunehmen, thatsächlich zugleich auch den Entschluß enthalten, sie als Gesetz zu erlassen, während nun dieser Entschluß erst gefaßt werden konnte, wenn der Entwurf von den Einzellandtagen angenommen war. Mit der Annahme des Vorbehaltes bewies also das preußische Abgeordnetenhaus alles eher als „daß ihm das Verständniß für die juristische Bedeutung der geplanten Verfassungsvereinbarung abging."

War der „Wille" des Abgeordnetenhauses, durch den Vorbehalt die Rechtswirkung der „vereinbarten Beschlüsse" von seiner Genehmigung nach eigener Prüfung ihres Inhaltes abhängig zu machen, „rechtlich ganz unanfechtbar", so war er auch politisch keineswegs „sehr anfechtbar" oder eine „Ueberhebung." Gegen die ausgesprochene Absicht dieses „Willens", dem Reichstage die volle Ausübung der Rechte zu sichern, die er selbst zu dessen Gunsten aufgeben sollte, war auch der Vorwurf der „Neigung, particula-

ristische Rechte dem Gesammtwesen gegenüber zu verclausuliren", selbst in dem Munde des Begründers der deutschen Einheit unangebracht, wenn das Wort „Partikularismus" in Anwendung auf die staatlich verbundene Mehrheit des deutschen Volkes gegenüber der zersplitterten Minderheit überhaupt jemals einen Sinn haben könnte. Im Uebrigen zeigte sich Graf Bismarck bei den „Bemerkungen", mit welchen er in die Verhandlung des Abgeordnetenhauses am 12. September eingriff, nicht „erstaunt", geschweige „schmerzlich", wie ein neuerer Beurtheiler aus seiner eigenen Empfindung heraus ihm andichtet. Der Bericht mit seinen Abänderungsvorschlägen war ihm doch zuvor bekannt, und er lehnte es ausdrücklich ab, sie „direct anzufechten." Er wollte nur von der Regierung „die Verantwortlichkeit ablehnen" für „die Schwierigkeiten und Verzögerungen, welche aus dieser Einschränkung (in § 1) hervorgehen könnten", nicht ohne zugleich der Hoffnung Ausdruck zu geben, „diese Schwierigkeit zu überwinden." Allerdings wies er auf die „übrigen Regierungen und ihre Landstände" hin, mit namentlicher Hervorhebung der beiden Mecklenburg, die „leicht Vorwände und vielleicht auch triftige Gründe aus jeder Aenderung herleiten könnten", um dem „gewünschten Werke Hemmnisse zu bereiten". Ganz gewiß aber hat er dabei, so wenig wie der Commissionsbericht, an jene Regierungen und Landstände gedacht, die zur Zeit jener Verhandlung noch darauf harrten, ihr Dasein durch Friedensschluß von der weisen Selbstbeschränkung, wenn nicht von der Großmuth des Siegers zurückzuempfangen, und die sich den Eintritt in den Norddeutschen Bund als Bedingung des Friedens auferlegen ließen. Niemand weniger als ein Minister des Königreichs Sachsen durfte sich anmaßen, durch den Ausdruck seines „Bedauerns" über den Vorbehalt des preußischen Abgeordenhauses über das Verhalten der Vertreter des Volkes abzusprechen, das seine äußerste Kraft hatte anspannen müssen, um gegen den „neben Preußen mächtigsten aller norddeutschen Staaten" mit seinen andern Feinden die Möglichkeit einer ernsthaften Einigung Deutschlands zu erkämpfen. Und wenn die Verhandlungen der zweiten sächsischen Kammer, bei welchen jenes anmaßliche Bedauern laut wurde, „ein erfreuliches Zeugniß dafür gaben", wie diese Kammer selbst „ganz

einmüthig die beanspruchte Mitwirkung der Landstände beim Verfassungswerk als ungehörig, ja unbegreiflich betrachtete", dann aber doch in das sächsische Wahlgesetz der § 1 des preußischen hineingeschrieben wurde, so konnte diese „Gemüthlichkeit" nur den Eindruck eines Satyrspieles nach blutiger Tragödie machen. — Von den Staaten, die auf die identische Note Verbündete Preußens geworden waren, gaben die, die frei und freudig diesen Entschluß alsbald gefaßt hatten, sicher keinen Grund zur Befürchtung von „Hemmnissen" — die bis zur zweiten Hälfte des Monats Juli zögernd sich thatsächlich der unausweichlichen Macht unterworfen hatten, standen, wenn nicht rechtlich, doch politisch den im offenen Kampfe Ueberwundenen gleich; und was ihre Regierungen sich dem preußischen Verfassungsentwurf gegenüber versagen mußten, konnten ihre Landtage nicht gegen die von den Regierungen mit dem Reichstage vereinbarte Verfassung unternehmen. Wenn Fürst Bismarck vor der Ueberraschung nicht zurückschreckte, die er den Regierungen mit seiner Auffassung des preußischen Oberbefehles und Präsidiums zugedacht hatte, so konnte ihm der Widerspruch der Landtage nicht ernstlich Sorge machen.

So hatte das preußische Abgeordnetenhaus allen Grund zu der Annahme, daß es bei dem Vorbehalt des § 1, mochten ihn noch soviel Landtage in ihr Wahlgesetz hineinschreiben, doch nur auf seine Genehmigung der Bundesverfassung ankommen werde. Und der Vorrang, den es sich damit thatsächlich vor den übrigen Landtagen beilegte, war nicht mehr „Ueberhebung" als die Stellung, die gegenüber den andern Regierungen die preußische behauptete. In Wirklichkeit war es innerhalb des Norddeutschen Bundes die einzige Macht, mit welcher die Regierung zu rechnen hatte, wenn sie nicht auf sich nehmen wollte, den eben erst friedlich beigelegten Verfassungskampf wieder in helle Flammen zu entfachen. So gestand denn auch der leitende Staatsmann unumwunden, daß er „weit entfernt sei, „das Gewicht aller dieser Ständeversammlungen mit dem der preußischen Landesvertretung gleichzustellen", und erkannte die Macht des Abgeordnetenhauses eben damit an, daß er gar nicht versuchte, den Commissionsvorschlag anzufechten, und nachdem er in diesem Hause angenommen war, sogar seinen Einfluß beim

Herrenhause einsetzte, um dessen Zustimmung herbeizuführen. In der That ruhte der Vorrang der preußischen Landesvertretung genau auf demselben Grunde wie der Vorrang der preußischen Regierung. War es doch der preußische Staat, dessen Kraft und gesunde Ordnung auch dem größten Staatsmanne unentbehrlich waren, um den Vorrang seiner Regierung zu bethätigen und festzuhalten. Wenn der „mächtigste" norddeutsche Staat nächst Sachsen, Mecklenburg-Schwerin, kaum ein Vierzigstel der preußischen Bevölkerung zählte, so war dieser Unterschied der Größe zugleich Unterschied der Art. Die preußische Regierung durfte und mußte die Gewalt über Krieg und Frieden in ihre Hand nehmen, weil sie allein als Regierung eines Großstaates mit den Bedingungen und Aufgaben einer selbständigen europäischen Politik durch eine mehr als hundertjährige Ueberlieferung vertraut war. So war aber auch der preußische Landtag die einzige deutsche Landesvertretung, die in der Erfahrung von zwei Jahrzehnten die Bedingungen des parlamentarischen Verfassungslebens in einem Großstaat kennen gelernt, und zuletzt in vier Jahren durchgekämpft hatte. Wenn darauf verwiesen wurde, daß doch der Reichstag zu vier Fünfteln aus preußischen Abgeordneten bestehen würde, so mußte nahezu eines dieser Fünftel auf die Vertreter der erst eben mit Preußen vereinigten Staaten entfallen, die den Ueberlieferungen des preußischen Verfassungslebens so fremd waren, wie die der übrigen Norddeutschen Staaten. Und je wahrscheinlicher die Erwartung war, daß diese, von der Voreingenommenheit des preußischen Verfassungskampfes frei, unbefangener den Vorschlägen der Regierungen entgegenkommen würden, desto näher lag doch auch die Befürchtung, daß sie im Drange nach Verständigung über das Nothwendige hinausgehen würden. Die Mehrheit des preußischen Abgeordnetenhauses, die unbekümmert um das Geschrei des unbelehrbaren Starrsinns die Hand zum inneren Frieden geboten hatte, durfte sich zutrauen und dieses Vertrauen erwarten, wie sie es bei dem leitenden Staatsmanne gefunden hat, daß sie die gleiche Mäßigung auch in ihren Anforderungen an die Bundesverfassung bewähren würde, und der Ausgang hat das vollauf bestätigt.

Das Verhalten des preußischen Abgeordnetenhauses „politisch

sehr anfechtbar" zu nennen, kann nur der sich vermessen, der sicher zu sein meint, daß auch ohne den Druck des § 1 des preußischen Wahlgesetzes die Mehrheit des ersten Reichstages genug Festigkeit bewiesen haben würde, um dieser Versammlung dauernd in der Bundesverfassung die Stellung zu sichern, die auf die Gefahr alles Mißbrauches für den heutigen Rechtsstaat unentbehrlich ist. Rechtlich ist auch dieser Widerspruch gegen den Beschluß vom 18. August soviel ersichtlich ohne Schwierigkeit dadurch gehoben worden, daß die Regierungen einstimmig die Berufung des Reichstages auf Grund der Wahlgesetze beschlossen haben, und der Reichstag selbst ohne jeden Vorbehalt seine Aufgabe übernommen und zu Ende geführt hat.

V

Der nächste Schritt zur Ausführung des in Art. 5 des Vertrages vom 18. August enthaltenen Bundesbeschlusses war die Feststellung des dem Parlament vorzulegenden Bundesverfassungsentwurfes unter den verbündeten Regierungen, deren Kreis sich inzwischen durch den Eintritt von Sachsen, Hessen (für seine Gebietstheile nördlich am Main), Sachsen-Meiningen und Reuß ä. L. zu der Zahl von zweiundzwanzig erweitert hatte. Zuerst der Großherzog von Hessen im Friedensvertrage vom 3. September hatte, nachdem er (Art. 13) die Bestimmungen des Nikolsburger Vertrages anerkannt und denselben, „soweit sie die Zukunft Deutschlands betreffen, auch seinerseits" beigetreten war, in Art. 14 Abs. 2 seinen Eintritt in den Norddeutschen Bund „mit seinen sämmtlichen nördlich des Mains liegenden Gebietstheilen auf der Basis der in den Reformvorschlägen vom 10. Juni aufgestellten Grundsätze" erklärt und „sich verpflichtet, die geeignete Einleitung für die Parlamentswahlen zu treffen." Die Friedensverträge mit Reuß ä. L. vom 26. September und mit Sachsen-Meiningen vom 8. October in Art. 1, endlich der preußisch-sächsische Friedensvertrag vom 8. October in Art. 2 sprechen wörtlich übereinstimmend nach Anerkennung und Annahme des Präliminarvertrages vom 26. Juli den „Beitritt zu den Art. 1—6 des Bündnisses vom 18. August"

aus, die jede der drei Regierungen für sich und ihren Staat verbindlich erklärt, sowie der König von Preußen die darin gegebene Zusage auf die drei Staaten ausdehnt. Zur richtigen Würdigung dieser Friedensbedingung des Eintrittes in den Bund zumal für Sachsen ist daran zu erinnern, daß Graf Bismarck am 17. August in der Adreßcommission des preußischen Abgeordnetenhauses erklärt hatte: „Um der Wiederkehr solcher Dinge vorzubeugen, daß befreundete und verwandte Volksstämme, durch ihre Regierungen genöthigt uns im Rücken unserer Heere entgegentreten könnten, giebt es nur zwei oder eigentlich drei Methoden. Die eine ist eben die Einverleibung, .. die zweite Methode ist die Theilung der Hoheitsrechte, so daß es gewissermaßen einen Militärherrscher und einen Civilherrscher giebt; durch die Umstände genöthigt werden wir diese Methode in Sachsen versuchen müssen" ... und daß nach Art. V des Nikolsburger und gleichlautend Art. VI des Prager Friedens, dem Könige von Preußen, indem er sich bereit erklärte, „den gegenwärtigen Territorialbestand des Königreiches Sachsen in seinem bisherigen Umfange bestehen zu lassen", ausdrücklich vorbehalten blieb, „den Beitrag Sachsens zu den Kriegskosten und die künftige Stellung des Königreiches Sachsen innerhalb des Norddeutschen Bundes" durch einen mit demselben abzuschließenden besonderen Friedensvertrag „näher zu regeln."

Daß auch die Verhandlung unter den Regierungen über die Feststellung des Verfassungsentwurfes sich auf dem Boden eines schon bestehenden Staates und im Rahmen einer bereits geltenden vorläufigen, wenn auch bloßen Nothverfassung dieses Staates vollzog, bestätigt der wirkliche Verlauf der am 15. Dezember 1866 zu Berlin eröffneten „Conferenzen", wenn auch diese im Namen wie in den Formen sich nicht von einer völkerrechtlichen Vereinigung von Gesandten souveräner Staaten unterschied, bei welcher der Vertreter der Macht, in deren Gebiet sie stattfindet, den Ehrenvorsitz führt. Wären diese Formen für die rechtliche Bedeutung der Vereinigung und ihrer Beschlüsse entscheidend, so wäre aus Art. 10 der heute geltenden deutschen Reichsverfassung, nach welchem es „dem Kaiser obliegt, den Mitgliedern des Bundesrathes den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren", auch der völkerrechtliche Charakter dieser Versammlung zu

folgern, oder es wäre allemal, wenn die Regierungen einen in der Verfassung nicht vorgesehenen Fall durch einhellige Verständigung erledigen, eine völkerrechtliche Vereinbarung anzunehmen, obwohl diese unter Staaten, die durch eine gemeinsame Staatsgewalt zusammengehalten werden, undenkbar ist. Daß die staatsrechtliche Kraft einer Entschließung mit dem Erforderniß der Einstimmigkeit nicht unvereinbar ist, wurde oben mehrfach dargelegt, ebenso wie der einschneidende Unterschied der gleichwohl zwischen staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Einhelligkeit hinsichtlich der Aufhebung der einmal gefaßten Beschlüsse, besteht. Das gilt also umsoviel mehr, wenn die Einstimmigkeit nur deshalb nothwendig ist, weil es an verfassungsmäßigen Bestimmungen über Abmehrung und Stimmenvertheilung noch fehlt. Das Gegentheil kann nur annehmen, wer die Macht der Mehrheit, die Minderheit zu binden, im status civilis für naturrechtlich begründet hält, was durch die Geschichte des ständischen Staates schlagend widerlegt wird. Für die geschichtliche Staats- und Rechtsanschauung kann jene Macht immer nur aus dem nach Herkommen oder Gesetz geltenden Rechte abgeleitet werden.

Der preußische Ministerpräsident eröffnete die Versammlung der Bevollmächtigten am 15. Dezember mit der Vorlegung eines Verfassungsentwurfes, welchen die Königl. Regierung den verbündeten Staaten zur Annahme empfehle, und einer Ansprache, die in wenigen markigen Sätzen die Bedeutung dieser Vorlage zusammenfaßte: „Der frühere Deutsche Bund erfüllte in zwei Richtungen die Zwecke nicht, für welche er geschlossen war, er gewährte seinen Mitgliedern die versprochene Sicherheit nicht, und er befreite die Entwicklung der nationalen Wohlfahrt des deutschen Volkes nicht von den Fesseln, welche die historische Gestaltung der inneren Grenzen Deutschlands ihr anlegten. Soll die neue Verfassung diese Mängel und die Gefahren, welche sie mit sich bringen, vermeiden, so ist es nöthig, die verbündeten Staaten durch Herstellung einer einheitlichen Leitung ihres Kriegswesens und ihrer auswärtigen Politik fester zusammenzuschließen und gemeinsame Interessen der Nation zu schaffen." Daß der Entwurf, in welchem die Königl. Regierung „dem durch die Verträge vom

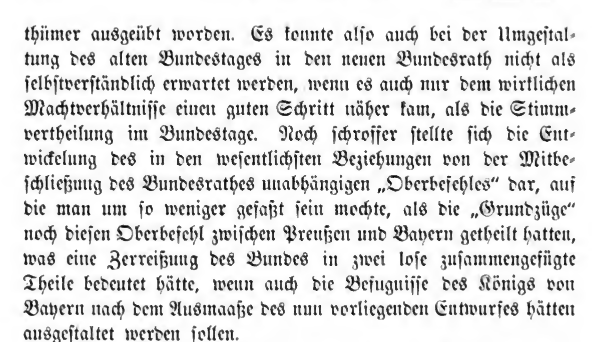
7*

18. August bekundeten Bedürfniß abzuhelfen versucht, den einzelnen Regierungen wesentliche Beschränkungen ihrer partikularen Unabhängigkeit zum Nutzen der Gesammtheit zumuthet, ist selbstverständlich und bereits in den allgemeinen Grundzügen dieses Jahres vorgesehen." Aber „die Königl. Regierung hat sich bei dem Entwurf auf die Berücksichtigung der allseitig anerkannten Bedürfnisse beschränkt, ohne über dieselben hinaus die Bundesgewalt in die Autonomie der einzelnen Regierungen eingreifen zu lassen."

Auch diese Ansprache, so scharf sie „dem früheren Deutschen Bunde" die an dessen Stelle zu begründenden Einrichtungen entgegenstellt, enthält keine Andeutung des Bewußtseins, daß es bei den letzteren um die Gründung eines neuen Staates und vollends erst um den Uebergang aus einem völkerrechtlichen in ein staatsrechtliches Verhältniß der verbündeten Staaten handelt. Vielmehr sollen nur durch eine „neue Verfassung die Mängel vermieden werden, die den früheren Deutschen Bund verhindert haben, die Zwecke zu erfüllen, für welche er geschlossen war, und über welche der neue Bund nicht hinausgeht." Denn die im Eingange des Entwurfes, wie noch heute im Eingange der Reichsverfassung zum Ausdruck gebrachte Zweckbestimmung „zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes" ist doch nur eine zugleich kürzere und schärfere Fassung für „die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten", wenn anders „der Schutz des gültigen Rechtes" wesentliche Voraussetzung der „inneren Sicherheit" ist und die Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen Staaten nur soweit geschützt werden kann, als sie mit den nothwendigen Mitteln zur Erfüllung der Bundeszwecke verträglich ist. Und wenn der Eingang des Entwurfes die Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes ausdrücklich hinzufügt, so zeigt die Vergleichung der preußischen „Andeutungen" vom 11. Mai mit den „Grundzügen" vom 10. Juni, wie ungezwungen sich der in Art. 6 der letzteren umschriebene Kreis der Bundeszuständigkeit aus den Bestimmungen der Bundes- und Schlußakte ableiten ließ, wenn diese einmal ernsthaft genommen wurden. Auch

die gemeinsame Civilprozeß- und Konkursordnung, welche die Grundzüge in diesem Zusammenhange aufführten, waren Gegenstände, deren gleichmäßige Codification der Bund bereits, wie vorher die des Handels- und Wechselrechtes, in die Hand genommen hatte. In Art. 4 des preußischen Verfassungsentwurfes aber fand sich Art. 6 der Grundzüge nahezu wörtlich wieder.

Es kann demnach auch nicht dieser Umfang der sachlichen Bundeszuständigkeit gewesen sein, was die Bevollmächtigten der verbündeten Regierungen bei Kenntnißnahme von dem Entwurf „tief betroffen" gemacht haben soll. Es waren nicht diese Eingriffe in die „Autonomie" der einzelnen Staaten, sondern die Beschränkungen der „Selbständigkeit" ihrer Regierungen, mit denen der Entwurf durch die Entwicklung des „Oberbefehls über Land- und Seemacht" und durch die für Preußen unter dem Namen des „Präsidiums" vorgesehenen Befugnisse Ernst machte. Im deutschen Bunde war das angeblich nur als Ehrenrecht gedachte Präsidium Oesterreichs in der That ein Machthebel von unbestimmter und eben darum in jedem Falle unbestimmbarer Tragweite geworden. Im Entwurf stellte sich das Präsidium Preußens, das nach dem Ausscheiden Oesterreichs an sich selbstverständlich war, als ein fest abgezweigter Theil der Bundesgewalt dar, der die völkerrechtliche Vertretung im weitesten Umfange und außerdem nicht weniger als die gesammte nicht schon in dem Oberbefehl begriffene Regierungsthätigkeit umfaßte. Zwar sollte diese überall von der Mitwirkung des Bundesrathes — des „umgestalteten Bundestages" der Grundzüge — und seiner Ausschüsse begleitet sein. Aber auch innerhalb des Bundesrathes stellte sich Preußen durch Zurechnung der Stimmen für die fünf ihm einverleibten Staaten Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt auf dem Boden der Stimmenvertheilung im alten Bundestage als Träger eines starken Drittels aller Stimmen — 17 unter 43 — dar, so daß es zur Mehrheit nur fünf der kleinsten Staaten zu gewinnen hatte. Dieses „Anwachsungsrecht" war zwar regelmäßig im alten Reiche bei Vereinigung mehrerer Fürstenthümer in einer Hand, im deutschen Bunde aber weder bei der Verbindung der beiden Hohenzollerschen Fürstenthümer mit Preußen, noch bei der Vereinigung der drei anhaltischen Herzog-



thümer ausgeübt worden. Es konnte also auch bei der Umgestaltung des alten Bundestages in den neuen Bundesrath nicht als selbstverständlich erwartet werden, wenn es auch nur dem wirklichen Machtverhältnisse einen guten Schritt näher kam, als die Stimmvertheilung im Bundestage. Noch schroffer stellte sich die Entwickelung des in den wesentlichsten Beziehungen von der Mitbeschließung des Bundesrathes unabhängigen „Oberbefehles" dar, auf die man um so weniger gefaßt sein mochte, als die „Grundzüge" noch diesen Oberbefehl zwischen Preußen und Bayern getheilt hatten, was eine Zerreißung des Bundes in zwei lose zusammengefügte Theile bedeutet hätte, wenn auch die Befugnisse des Königs von Bayern nach dem Ausmaaße des nun vorliegenden Entwurfes hätten ausgestaltet werden sollen.

Wohl ist es also glaublich, daß der ganze Ernst der durch die Ereignisse des Sommers bewirkten Umwälzung den Bevollmächtigten der Verbündeten und diesen selbst erst aus den erbarmungslosen Einzelbestimmungen des preußischen Verfassungsentwurfes entgegentrat. Aber die Ansprache des preußischen Ministerpräsidenten hatte jede mögliche Anwandlung des Widerstandes gegen die Forderungen des Entwurfes im Voraus durch den verständlichen Hinweis gelähmt: „Die unbeschränkte Selbständigkeit, zu welcher im Laufe der Geschichte Deutschlands die einzelnen Stämme und dynastischen Gebiete ihre Sonderstellung entwickelt haben, bilden den wesentlichen Grund der politischen Ohnmacht, zu welcher eine große Nation bisher verurtheilt war, weil ihr wirksame Organe zur Herstellung einheitlicher Entschließungen fehlten." Der Gegensatz dieser Ohnmacht lag vor aller Augen in der Machtstellung, die Deutschland durch die Vereinigung seiner Kräfte unter der preußischen Führung schon jetzt gewonnen hatte, und die sich in dem sicheren Selbstgefühl der Zurückweisung jeder Einmischung des Auslandes wie jeder Zumuthung bewährte, seine Einheit durch Preisgabe Deutschen Gebietes abzukaufen. Welche Regierung wäre auch nur ihrer Unterthanen sicher gewesen, bei dem Versuche das Bindemittel dieser Machtvereinigung abzuschwächen, geschweige eines Erfolges?

Ueber den Gang der Verhandlungen in der Conferenz geben die amtlichen Protokolle, die dem Reichstage vorgelegt worden sind,

nur dürftige Auskunft. Die erste Sitzung der Conferenz nach Mittheilung des preußischen Verfassungsentwurfes fand erst am 18. Januar 1867 statt und in dieser wurde nur der preußische Antrag angenommen: „In Erwägung, daß die wünschenswerthe Förderung des Verfassungswerkes eine einheitliche Vertretung der hohen verbündeten Regierungen gegenüber der gemeinschaftlich einzuberufenden Volksvertretung erheischt, übertragen die in der Conferenz vereinigten Bevollmächtigten der Krone Preußens ad hoc die in den Art. 14 und 26 des . . . Verfassungsentwurfes . . . bezeichneten ‚dem Präsidium sowohl wie dem Bundesrath eingeräumten Befugnisse', soweit sich dieselben auf den Reichstag beziehen und ermächtigen die Krone Preußens, dem Reichstage den Verfassungsentwurf, über den die verbündeten Regierungen sich geeinigt haben werden, vorzulegen und für dessen Vertretung dem Reichstage gegenüber Vorsorge zu treffen." Es handelt sich also bei diesem Antrage nicht nur darum, der Krone Preußen die nach Art. 14 (jetzt 12 d. R. V.) dem Präsidium zustehende Befugniß „den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen", vorweg für den gegebenen Fall einzuräumen, sondern ihr auch insoweit das in Art. 16 (jetzt 14 d. R. V.) „einem Beschlusse der Bundesversammlung unter Zustimmung des Präsidiums" vorbehaltene Recht der Auflösung des Reichstags zu delegiren. Die verbündeten Regierungen hätten das Bewußtsein, im Verhältnisse zu einander und zu dem Reichstage auf staatsrechtlichem Boden zu stehen, nicht klarer zum Ausdruck bringen können, als indem sie Bestimmungen einer erst vorgeschlagenen Verfassung derart vorläufig in Kraft setzten, und doch dabei wieder der Unvollkommenheit ihrer zeitigen Nothverfassung anzupassen hatten. Die Berufung, Vertagung, Schließung und Auflösung des Reichstages waren im Zusammenhange des Verfassungsentwurfes staatsrechtliche Handlungen der Bundesgewalt, durch die der Reichstag als staatsrechtliche Körperschaft gebildet, in seiner Thätigkeit zeitweilig unterbrochen und in seinem zeitigen Bestande wieder aufgehoben werden sollte. Weder konnte dadurch, daß die Krone Preußen vorläufig zu diesen Handlungen ermächtigt wurde, ihre Bedeutung im Sinne der Regierungen von Grund aus sich ändern, noch wäre ihre Uebertragung

auf völkerrechtlichen Boden überhaupt denkbar. Eine völkerrechtliche Vereinigung von Regierungen kann die Wahl von Abgeordneten in den einzelnen Staaten veranlassen und die Gewählten zu einer Versammlung berufen, aber sie kann so wenig aus dieser Versammlung eine rechtliche Einheit bilden, wie aus ihren Mitgliedern etwas anderes machen, als was sie thatsächlich sind — Vertrauensmänner ihrer Wähler. Vertagung, Schließung und Auflösung dieser Versammlung hätten also im Verhältniß zu ihr keinen rechtlichen Sinn, es wären aber auch die vereinigten Regierungen nicht befugt, sie an der thatsächlichen Fortsetzung ihrer Berathungen zu hindern; das könnte immer nur die Regierung des Ortes der Versammlung kraft ihrer selbständigen Staatsgewalt. Hat also der Beschluß der „Conferenz" vom 18. Januar 1867 einen Sinn nur in der Unterstellung eines schon bestehenden staatsrechtlichen Verhältnisses der Regierungen zu einander, zufolge dessen sie den Reichstag berufen und ihre Beziehungen zu dem berufenen Reichstage als staatsrechtliche auffassen, so ist es andererseits bezeichnend, daß die Conferenz als solche noch nicht die Stellung des Bundesrathes der Verfassung auf sich nimmt, weil dies den verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Einrichtung dieser Bundesbehörde vorgreifen würde. Die Regierungen sehen sich in ihrer Vereinigung als Träger der Bundesgewalt an, soweit sie nicht schon der Krone Preußens für sich zusteht; da aber eine Conferenz, die nur einstimmig beschließen kann, nicht geeignet ist, die Befugnisse des Bundesrathes gegenüber dem Reichstage auszuüben, und offenbar auch die preußische Regierung Werth darauf legte, dem zur Vereinbarung der Verfassung berufenen Reichstage mit freier Entschließung gegenüber zu stehen, ließ sie sich diese Befugnisse der Bundesgewalt sowohl zur Vertretung des Verfassungsentwurfes vor dem Reichstage wie zu dessen Auflösung übertragen. Alles dies stimmt vollkommen in sich zusammen, wenn auf staatsrechtlichem Boden durch eine schon bestehende Staatsgewalt eine Verfassung mit dem berufenen Reichstage vereinbart werden sollte, während die Widersprüche und Unklarheiten sich sinnlos häuften, wenn alle diese Vorgänge nur auf der völkerrechtlichen Grundlage eines Bündnisses zum Zwecke der Errichtung eines neuen aus 22 souveränen Staaten sich abgespielt hätten.

Während das erste Protokoll über die Sitzung vom 18. Januar von einer Verhandlung über den Verfassungsentwurf nichts erkennen läßt, hat das zweite Protokoll über die Sitzung vom 28. Januar diese Verhandlung in der Hauptsache schon hinter sich. Der preußische Bevollmächtigte (Herr von Savigny, der letzte Bundestagsgesandte) „erinnerte daran, daß die heutige Sitzung anberaumt sei, um die vertraulich gepflogenen Berathungen" über den Entwurf „zu einem vorläufigen Abschluß zu bringen." Zu dem Ende hätten die preußischen Bevollmächtigten sich der Aufgabe unterzogen, aus den von den übrigen Bevollmächtigten formulirten „zahlreichen Amendements diejenigen auszuwählen und zu bearbeiten, welche die Mehrzahl der geäußerten Wünsche befriedigen dürften, ohne den Principien des Entwurfes entgegenzulaufen." Außerdem habe die preußische Regierung „sich seitdem noch" zu einigen Zusätzen und Veränderungen „bewogen gefunden." Beide Reihen von Abänderungen des ursprünglichen Entwurfes sind in einer Anlage des Protokolles ohne Unterscheidung in der Reihenfolge der Artikel, mit Ausnahme der Abschnitte über das Post- und Telegraphenwesen und das Kriegswesen, aufgeführt. Die Anlage giebt nur die Fassung des dem Reichstage vorgelegten Entwurfes; der ursprüngliche Wortlaut des preußischen Entwurfes ist erst einige Jahre später außeramtlich bekannt geworden. — Nach Verlesung des Abdruckes aller Aenderungen und Ergänzungen erklärte der preußische Bevollmächtigte weiter, seine Regierung könne sich in Betreff dieser Abschnitte „zu ferneren Aenderungen nicht verstehen." Das Protokoll schließt mit dem Satze: „Nachdem die bezeichneten, von Preußen angenommenen Amendements vorgelesen und discutirt waren, vereinigten die Herren Bevollmächtigten sich zu der Erklärung, daß sie die auf diese Weise amendirten Abschnitte des Verfassungsentwurfes als vorläufig festgestellt betrachten und demgemäß deren Vorlegung an den Reichstag genehmigen", freilich noch mit dem Vorbehalt, „daß es den verbündeten Regierungen unbenommen bleibe, wenn das vollständige Resultat der Conferenz vorliegen wird, in ihrer definitiven Erklärung auf die heute angenommenen Abschnitte zurückzukommen." In der Sitzung vom 7. Februar erklärte laut des dritten Protokolles der preußische Bevollmächtigte: „daß

die in der Sitzung vom 28. v. M. vorbehaltene Bearbeitung der auf das Postwesen und der auf das Bundeskriegswesen bezüglichen Artikel des Verfassungsentwurfes vollendet sei", und verlas die Amendements, welche „als Resultat dieser Arbeit die preußische Regierung ihren Verbündeten zur Annahme empfehle und die dem Protokoll in zwei Anlagen beigefügt sind." Das Protokoll fährt dann fort: „Unter beziehentlicher Hinweisung auf die in dem Schlußprotokoll vom heutigen Tage niedergelegten Erklärungen verständigten sämmtliche Bevollmächtigte sich dahin, daß der Entwurf, der in dem Bündnißvertrage vom 18. bezw. 21. August v. J." und den Friedensverträgen mit Hessen, Reuß ä. L., Sachsen-Meiningen und Königreich Sachsen „vorgesehenen Bundesverfassung durch die Vorlage" der preußischen Regierung vom 15. Dezember „und deren Abänderungen" gemäß der Protokollanlagen „nunmehr von den hohen verbündeten Regierungen definitiv festgestellt ist, und solcher Gestalt dem am 24. d. M. zusammentretenden Reichstage vorgelegt werden soll."

„Zu ferneren Aenderungen kann sich die preußische Regierung nicht verstehen" — ein schrilles Echo zu der Rede des Grafen Bismarck vom 15. Dezember, und ein grelles Streiflicht auf die „Freiheit" der Verfassungsberathung für die 21 Regierungen, die „in voller Souveränität, keiner irdischen Macht unterthan" auf dem Boden völkerrechtlicher Gleichheit Preußens Verbündete gewesen sein sollen. Aus „zahlreichen Amendements", die in der Stille „vertraulich gepflogener Verhandlungen" vorgeschlagen waren, hatten die preußischen Bevollmächtigten vorab alles entfernt, was den „Principien des Entwurfes" nach ihrer Auffassung „entgegenlaufen würde" — darunter befanden sich allerdings auch die unten zu erwähnenden, auf die Reichsverfassung von 1849 zurückgreifenden Vorschläge von Oldenburg und Coburg-Gotha. Aus dem Uebrigen hatten sie erst eine Auswahl derjenigen getroffen, welche „die Mehrzahl der geäußerten Wünsche befriedigen dürften." Ein Ueberblick der von Preußen zugestandenen Aenderungen des Entwurfes, soweit er das Machtverhältniß Preußens zu den Verbündeten betrifft, mit dem was unberührt blieb, macht anschaulich, wie bescheiden die Wünsche — oder wie viele den „Principien des Entwurfes entgegen-

liesen" und hoher Hand beseitigt waren. Unverändert ging aus den Berathungen die Stimmvertheilung im Bundesrathe hervor (Art. 7, jetzt 6), nach welcher neben den 17 preußischen Stimmen nur Sachsen vier, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je zwei, die übrigen Staaten einschließlich Hessen nur je eine Stimme führten. Die grundlegende Bestimmung des Art. 12 (jetzt 11): „Das Präsidium des Bundes steht der Krone Preußens zu, welche in Ausübung desselben den Bund völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Bundes Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen berechtigt ist", erhielt nur den beschränkenden Zusatz, daß zu Verträgen über „Gegenstände" der „Reichsgesetzgebung" die Zustimmung des Bundesrathes erforderlich ist. Unberührt blieben Art. 13 (jetzt 15): „Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrath den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet", und Art. 14 (jetzt 12): „Dem Präsidium steht es zu, den Bundesrath und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen." In Art. 18 (jetzt 16): „Das Präsidium hat die erforderlichen Vorlagen an den Reichstag zu bringen" wurden die Worte eingeschaltet: „nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrathes" und Art. 19 (jetzt 17): „Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu" hat den Zusatz erhalten: „Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mit unterzeichnet." Unverändert blieb Art. 20 (jetzt 18), welcher dem Präsidium die Ernennung, Vereidigung und Entlassung der Bundesbeamten zuweist. — In Art. 21 (jetzt 19) verwandelt sich das Präsidium in den Bundesfeldherrn: „Bundesglieder", die „ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, können dazu im Wege der Execution angehalten" werden. Nach dem Entwurf war diese in Betreff militärischer Leistungen schlechthin, außerdem „wenn Gefahr im Verzuge, vom Bundesfeldherrn anzuordnen und zu vollziehen," sonst aber „vom Bundesrath zu beschließen und von dem Bundesfeldherrn zu vollstrecken." Hier wurde die selbstständige Anordnung und Vollziehung der Execution durch den

Bundesfeldherrn auf „militärische Leistungen, wenn Gefahr im Verzuge“ beschränkt, in allen anderen Fällen aber ein Beschluß des Bundesrathes erfordert, welchem auch im ersteren Falle „von Anordnung der Execution, unter Darlegung der Beweggründe, ungesäumt Kenntniß zu geben“ ist. Unverändert blieb der zweite Satz: „Die Execution kann bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden.“ Die Bestimmung in Art. 34 (jetzt 36), nach welcher das Bundespräsidium bei der den Einzelstaaten belassenen Erhebung und Verwaltung der Zoll- und Verbrauchssteuern die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Bundesbeamte überwacht, welche es den Behörden der Staaten beiordnet, wurde dahin geändert, daß diese Beiordnung „nach Anhörung des Ausschusses des Bundesrathes für Zoll- und Steuerwesen geschieht.“ Unverändert blieb die Vorschrift in Art. 35 (jetzt 37 und Art. 5 Abs. 2), daß bei der Beschlußfassung im Bundesrath über die Zoll- und Handelsgesetzgebung und die zu deren Ausführung dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen die Stimme des Präsidiums „alsdann den Ausschlag giebt, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschriften und Einrichtungen ausspricht.“ Unberührt blieben die Bestimmungen der Art. 47 und 49 (jetzt 48 und 50), nach welchen dem Bundespräsidium die obere Leitung der Einrichtung und Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens als für das gesammte Bundesgebiet einheitlicher Staatsverkehrsanstalten zusteht mit der Befugniß zum Erlaß „der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen“, zur „ausschließlichen Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen deutschen oder außerdeutschen Verwaltungen und zur Sorge für Herstellung und Erhaltung der Einheit in der Organisation der Verwaltung und im Betriebe des Dienstes, zu welchem Zwecke sämmtliche Beamten der beiden Verwaltungen verpflichtet sind, seinen Anordnungen Folge zu leisten.“ Nur ist der Kreis der oberen Administrativ- und Aufsichtsbeamten, deren Anstellung „vom Präsidium“ ausgeht, genauer abgegrenzt und die „landesherrliche Bestätigung und Publication der Ernennungen vorbehalten.“ — Unverändert blieb auch Art. 51 (jetzt 53), nach welchem „die Kriegsmarine der Nord- und Ostsee eine ein-

heitliche unter preußischem Oberbefehl ist, deren Organisation und Zusammensetzung und die Ernennung der Offiziere und Beamten dem Könige von Preußen obliegt"; ebenso unverändert die grundlegenden Vorschriften über das Bundesfeldherrnamt Art. 61 (jetzt 63): „Die gesammte Landesmacht des Bundes wird ein einheitliches Heer bilden, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Königs von Preußen als Bundesfeldherrn" steht, der „die Pflicht und das Recht hat, dahin Sorge zu tragen, daß innerhalb des Bundesheeres alle Truppentheile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind, und daß Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Commando, in der Ausbildung der Mannschaften sowie in der Qualification der Offiziere hergestellt und unterhalten wird" und „zu diesen Behuf berechtigt ist, sich jederzeit durch Inspectionen von der Verfassung der einzelnen Contingente zu überzeugen und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen. Der Bundesfeldherr bestimmt den Präsenzstand, die Gliederung und Eintheilung der Contingente der Bundesarmee, sowie die Organisation der Landwehr, und hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes die Garnisonen zu bestimmen, sowie die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Theiles der Bundesarmee anzuordnen." Art. 60 (jetzt 64): „Alle Bundestruppen sind verpflichtet, den Befehlen des Bundesfeldherrn unbedingte Folge zu leisten," welche Verpflichtung „in den Fahneneid aufzunehmen" ist. Art. 62 (jetzt 65): „Das Recht, Festungen innerhalb des Bundesgebietes anzulegen, steht dem Bundesfeldherrn zu." Art. 59 (jetzt 61): „Zur Bestreitung des Aufwandes für das gesammte Bundesheer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen sind dem Bundesfeldherrn jährlich soviel mal 225 Thaler, als die Kopfzahl der Friedensstärke (nach Art. 57—60 ein Prozent der Bevölkerung von 1867 im Verhältnis derselben von den einzelnen Bundesstaaten zu stellen, bei wachsender Bevölkerung nach je 10 Jahren anderweit festzusetzen) beträgt, zur Verfügung zu stellen." Nur die Vorschrift des Art. 58 (jetzt 61), daß „mit Publication dieser Verfassung in dem ganzen Bundesgebiet die gesammte preußische Militärgesetzgebung" einschließlich der zur Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung der Gesetze erlassenen Reglements, Instructionen und Re-

scripte eingeführt ist," wurde dahin geändert, daß diese Gesetzgebung „nach Publication der Verfassung . . ungesäumt einzuführen ist"; ferner der zweite Absatz des Art. 61 (jetzt 64), der im Entwurfe lautete: „Die gesammte Generalität und die Generalstellungen versehenden Offiziere der Bundesarmee, der kommandirende Offizier eines jeden Contingents und alle Festungscommandanten werden von dem Bundesfeldherrn ernannt" und „leisten ihm den Fahneneid" dahin, daß „bei Generalen und den Generalstellungen versehenden Offizieren die Ernennung von der jedesmaligen Zustimmung des Bundesfeldherrn abhängig zu machen ist", ihre Ernennung also wie die aller übrigen Offiziere ihrer Contingente nach Art. 63 (jetzt 66) „wo nicht besondere Conventionen ein anderes bestimmen" den Bundesfürsten zusteht. — Unverändert blieb endlich die Bestimmung des Art. 65 (jetzt 68): „Der Bundesfeldherr kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Theil desselben in Kriegszustand erklären."

In der That also sind die Principien des Entwurfes, soweit sie den Antheil der Krone Preußen an der Bundesgewalt und entsprechend das Maß der Unterordnung der Verbündeten unter diesen Träger der Bundesgewalt betrafen, unversehrt aus den Conferenzen hervorgegangen. Aus dem „Schlußprotokoll" vom 7. Februar heraus klingt es denn auch wie das dumpfe Grollen eines nicht zum Ausbruch gelangenden Gewitters. Zwar der Königl. Sächsische Bevollmächtigte eröffnete die Reihe der hier niedergelegten Erklärungen mit dem bescheidenen Ausdruck der Ansicht, daß die Friedenspräsenzstärke der einzelnen Contingente nur nach der staatsangehörigen, nicht nach der für den Zollverein maßgebenden thatsächlichen Bevölkerung zu berechnen sei — eine Ansicht, die indeß dem Hamburgischen Bevöllmächtigten so wichtig erschien, daß er in seiner Erklärung noch einmal ausführlich darauf zurückkam. Der Hessische Bevollmächtigte aber begann mit der offenherzigen Erklärung zunächst in Bezug auf die am 28. Januar festgestellten Abschnitte, daß „seine Regierung zwar nicht mit allen Bestimmungen der fraglichen Abschnitte einverstanden sei", jedoch „um ihrerseits zur Förderung des Verfassungswerkes möglichst beizutragen" sie „nichts dagegen einwenden wolle, daß der Entwurf in der jetzt festge-

stellten Fassung dem Reichstage vorgelegt werde"; dieselbe Erklärung wiederholte er, nur unter Vorbehalt der Genehmigung seiner Regierung, bezüglich der erst an demselben Tage festgestellten Abschnitte. In beiden Beziehungen aber „könne" seine Regierung „besonders mit Rücksicht auf die eigenthümliche Lage" des Großherzogthums zum Norddeutschen Bunde „diese ihre Zustimmung nur" unter gewissen „Voraussetzungen" ertheilen, von denen nur zwei auf das Verfassungswerk sich bezogen und von diesen nur eine auf das Verhältniß zu Preußen — der Abschluß einer besonderen Vereinbarung „über die Art, wie das Hessische Contingent zum Norddeutschen Bund zu stellen ist." — Noch unumwundener machten die Mecklenburgischen Bevollmächtigten „die definitive Annahme des Bundesverfassungs-Entwurfes von drei Voraussetzungen abhängig", von denen nur eine die Verfassung betraf: daß die Frage, in welcher Art und Weise der den Befehlen des Bundesfeldherrn von Seiten der Bundescontingente zu leistende Gehorsam sicher zu stellen sei, so geregelt werde, daß nicht die Möglichkeit eines Conflikts eidlich übernommener Verpflichtungen die Gewissen der Truppe beschweren." Gleichwohl waren die Bevollmächtigten „instruirt," unter den gegenwärtigen Umständen „im Vertrauen, daß eine günstige Entwicklung des Norddeutschen Bundes unter Preußens Führung manche Bedenken, deren Unterdrückung für jetzt durch die großen Hauptzwecke geboten ist, für die Zukunft entfernen wird, das Einverständniß beider Regierungen mit der Vorlegung des Entwurfes auszusprechen." Auch der Braunschweigische Bevollmächtigte fühlte sich gedrungen zu erklären, daß seine Regierung „mit verschiedenen wichtigen" Bestimmungen des Entwurfes „nicht einverstanden sei". und er „nur um das Zustandekommen des Verfassungswerkes nicht zu stören, sich für berechtigt gehalten, die zustimmende Erklärung zur Vorlegung des Entwurfes abzugeben." Er müsse jedoch „zweierlei befürworten," wovon nur das erste sich auf die Verfassung bezog, daß von der Befugniß des Bundesfeldherrn, innerhalb des Bundesgebietes die Garnisonen zu bestimmen, nur ausnahmsweise und aus sachlich militärischen Gründen werde Gebrauch gemacht werden. Der Hamburgische Bevollmächtigte, dem sich die Vertreter von Lübeck und Bremen anschlossen, war

„in der Lage, zur Herbeiführung eines übereinstimmenden Beschlusses über den dem Parlament vorzulegenden Verfassungsentwurf die Bedenken, welche nach seiner Ansicht noch gegen verschiedene Artikel des Entwurfes bestehen, fallen zu lassen," jedoch nicht ohne sieben „Voraussetzungen im Protokoll niederlegen zu müssen" — zum größten Theile besondere Anliegen der Hansestädte, aber in einem Tone vorgebracht, der einer besseren Sache würdig gewesen wäre. Die in Art. 35 (jetzt 38) ausgesprochene Verpflichtung der außerhalb der Zollgrenze liegenden Gebiete, zu den Bundesausgaben durch Zahlung eines Aversums beizutragen, „wird Hamburg nicht übernehmen können (!), ohne den Umfang derselben zu kennen; die Zustimmung wird also hier an die Voraussetzungen zu knüpfen sein(!), daß das zu zahlende Aversum ein billiges, den Verhältnissen angemessenes Maß nicht überschreite." Das in den Grundzügen vom 10. Juni nicht enthaltene „Opfer der Autonomie", daß „die Flaggen der einzelnen Seestaaten (!) durch eine gemeinschaftliche Flagge des Norddeutschen Bundes ersetzt" werden, „kann (!) nur in der Voraussetzung geschehen", daß „den von einem solchen Wechsel zu befürchtenden materiellen Nachtheilen thunlichst vorgebeugt" (!) und nicht eher bis nicht nur die völkerrechtliche Anerkennung der neuen Flagge, sondern auch die Uebertragung aller bisher den einzelnen Flaggen im Auslande zugestandenen Rechte „völlig sichergestellt sein wird."

Einen anderen Ton hatte der Bevollmächtigte von Sachsen-Meiningen angeschlagen, das mit dem Friedensschluß den Regenten gewechselt hatte. Die neue Regierung benutzte gern den Anlaß zu der Erklärung, daß sie „dem Entwurfe der Verfassung, insoweit derselbe die Machterweiterung Deutschlands durch Centralisirung der Kräfte unter der Leitung der Krone Preußen bezweckt, ihren vollen Beifall zollt" und „da zur Zeit von Seiten Preußens weitere Aenderungen des Entwurfes entschieden abgelehnt worden sind," diesen „nunmehr als festgestellt behufs Vorlage an den Reichstag ansieht." Nur die „Hoffnung" wird dabei ausgesprochen, daß „die Abwendung einer die kleineren Staaten erdrückenden Steuerlast, welche der Entwurf zur Deckung der Militär- und Marineausgaben befürchten läßt, von den verbündeten Regierungen als

eine gemeinschaftlich zu lösende Aufgabe betrachtet" werde. Der gleichen Besorgniß und Hoffnung gaben dann die Vertreter anderer Kleinstaaten Ausdruck. — Noch bedeutsamer heben sich die Erklärungen von Oldenburg und Coburg gegen die vorausgehenden ab, indem sie recht eigentlich Aufbau und Gestaltung der Bundesgewalt in ihrem Verhältnisse zur verfassungsmäßigen Mitwirkung des Reichstages betreffen, und wird darum auf sie besonders zurückzukommen sein. Zuletzt nahm noch einmal der königlich Sächsische Bevollmächtigte das Wort, um zu erklären, daß zwar auch er gegen verschiedene Bestimmungen des angenommenen Verfassungsentwurfes manche Bedenken hege, dieselben auch während der Discussion wiederholt zur Sprache gebracht habe, aber in der Hoffnung einer gedeihlichen Entwickelung des Norddeutschen Bundes von einer Wiederholung jener Bedenken und einer Wahrung besonderer Wünsche und Interessen hier absehen wolle.

Der preußische Bevollmächtigte, nachdem er auf einige der geäußerten Anliegen mehr oder minder beruhigende Erklärungen abgegeben, über die meisten geschwiegen hatte, „hielt sich endlich verpflichtet darauf hinzuweisen", daß die „verschiedenen Erklärungen und Voraussetzungen nicht dazu angethan sein können und noch weniger dazu bestimmt waren, das ganze Einverständniß abzuschwächen, welches von sämmtlichen Bevollmächtigten ausdrücklich dahin erklärt ist", daß der in amendirter Form definitiv festgestellte Verfassungsentwurf Namens der Gesammtheit der in der Conferenz vertretenen Regierungen durch die Krone Preußen dem Reichstage vorgelegt werde. — Damit sind diese großsprecherischen „Voraussetzungen" in ihr rechtliches Nichts zurückgewiesen; nicht einmal für die Auslegung der Verfassung haben sie für sich irgend welche Bedeutung; aus ihrer stillschweigenden Hinnahme kann irgend welche Zustimmung nicht gefolgert werden, die nicht besonders ausgesprochen oder in nachfolgenden Verträgen niedergelegt ist. Staatsmännisch aber macht das Schlußprotokoll von 7. Februar den Eindruck eines kläglichen Leichenzuges der Staatensouveränität, bei welchem die freien Städte den dynastischen Regierungen die Fackel des engherzigsten und zugleich begehrlichsten Particularismus mit einer unnachahmlichen Mischung von Spießbürger- und Protzenthum vorangetragen haben.

Ganz anderer Art sind die Erklärungen von Oldenburg und Sachsen-Coburg-Gotha, zwei von den Staaten, die am freudigsten dem Rufe der identischen Noten vom 16. Juni gefolgt waren. Zwar verband auch der Oldenburgische Bevollmächtigte mit der Erklärung „zur Vollziehung des Protokolles ermächtigt zu sein", den Ausdruck des „Bedauerns" darüber, daß „verschiedene" von seiner Regierung „bei der Berathung wiederholt geltend gemachte Bedenken in Betreff wesentlicher Punkte bei der schlüssigen Redaktion des Entwurfes keine Berücksichtigung gefunden haben." Aber diese Bedenken, so weit sie „namentlich" aufgeführt sind, betreffen weder besondere Anliegen Oldenburgs, noch berühren sie (mit einer Ausnahme und auch hier nur nebenher) das Verhältniß des Präsidiums und des Oberbefehls zu den mit Preußen „verbündeten" Staaten. Sie beziehen sich „auf die Ergänzung der Vertretung der Nation durch ein aus geeigneten Elementen zu bildendes Oberhaus unter entsprechender Beschränkung der Competenz des Bundesrathes und Einsetzung eines Bundesministeriums, auf die Errichtung eines Bundesgerichtes, auf die Vereinbarung eines Etats für die Militäraufgaben an Stelle der im Entwurf geforderten Pauschsummen und auf ein in näherem Anschluß an die Prinzipien des Art. 26 der Wiener Schlußakte veränderte Fassung des Art. 65 (jetzt 68)." — Der Sachsen-Coburg-Gothaische Bevollmächtigte „begrüßt" im Namen seiner Regierung „mit lebhafter Freude die festere Einigung und die dadurch bedingte Machtverstärkung, welche die jetzt durchberathene Verfassung gewährt." Die Regierung „erkennt in der ausschließlichen Uebertragung der Präsidialbefugnisse an die größte deutsche Macht eine Garantie für die gedeihliche Entwicklung der neuen Bundesverhältnisse und würde ihrerseits einer noch weiteren Ausdehnung dieser Befugnisse bis zur Schaffung einer einheitlichen Centralgewalt gern ihre Zustimmung ertheilt und ein genügendes Aequivalent für die größeren Opfer von Souveränitätsrechten darin gefunden haben, wenn einem mit den wesentlichsten constitutionellen Rechten ausgestatteten Reichstage ein gleich berechtigtes Fürstenhaus an die Seite gestellt worden wäre."

Herzog Ernst von Coburg hat in den Erinnerungen „aus

meinem Leben" (Bd. III, S. 629—633) eine von ihm während der Conferenz verfaßte Denkschrift zu dem preußischen Entwurfe mitgetheilt, welche die im Schlußprotokoll nur angedeutete Auffassung klarer erkennen läßt. Der Herzog geht darin von dem Gedanken aus, daß der Fortbestand der Kleinstaaten, den die ihnen durch den Entwurf auferlegten Verpflichtungen unmöglich machen würden, und daß folglich ihr Anschluß an Preußen in den Formen eines Bundes für dieses selbst zur Zeit wünschenswerth sei, glaubt aber daß diese Form „nur eine scharfe und vollkommene Scheidung der Hoheitsrechte sein kann", die „dem preußischen Entwurfe vollständig fehlt." Würde diese Scheidung dahin durchgeführt, daß die auswärtigen Angelegenheiten, die Militärhoheit, die Finanzhoheit zu Bundeszwecken und die Verkehrsanstalten, in deren Gebieten der Entwurf den Einzelstaaten mehr oder weniger weitgehende Befugnisse gelassen, ausschließlich und allein der Bundesgewalt ohne jede Einwirkung der Landesregierungen zustehen, diesen aber die innere Verwaltung und Polizei, die Kirche und das Unterrichtswesen vollständig, die Justiz, „insofern sie nicht an die Bundesgewalt fiele", und die Finanzhoheit, „insofern sie für die gedachten Zwecke nothwendig ist", verblieben, so würde der Bundesrath des Entwurfes, „insofern er aus Bevollmächtigten besteht", wegfallen und an seiner Stelle ein Oberhaus treten, „welches aus den regierenden Fürsten und den Häuptern der früher regierenden Häuser bestehen würde." Kurz gefaßt gehen diese Vorschläge auf zweierlei hinaus: für den Einzelstaat Befreiung von der Verpflichtung, für die Heeres- und Marineausgaben, „soweit sie nicht durch die gemeinschaftlichen Einnahmen aus den Zöllen, den gemeinsamen Steuern und dem Post- und Telegraphenwesen gedeckt werden" (Art. 65, jetzt 70), gemäß der Vorschrift über das Pauschquantum mit einer Kopfsteuer ihrer Unterthanen an den Bund aufzukommen, — für den Fürsten die Möglichkeit, in einem Fürstenhause mit dem ganzen Gewicht seiner Persönlichkeit statt nur mit einer durch seinen Vertreter im Bundesrathe abgegebenen „Stimme" auf die Bundesangelegenheiten, d. h. auf die gesammte nationale Politik einzuwirken. Herzog Ernst scheint nur übersehen zu haben daß, so verlockend diese Aussicht für einen Kleinfürsten, genau so ab-

schreckend' sie für das Oberhaupt eines Mittelstaates sein mußte, und daß, während er durch die „bundesstaatliche" Form der Einigung den vorzeitigen Uebergang zum Einheitsstaate gerade deshalb verhüten will, weil dieser die staatliche Verbindung mit dem Süden unmöglich machen würde, er in der von ihm vorgeschlagenen Form den Mißgriff der Reichsverfassung von 1849 wiederholt, der die „Könige" zu ihren unversöhnlichen Gegnern gemacht hatte.

Die Gedanken der Oldenburgischen Regierung bewegten sich, wenn auch nicht ganz so weitgehend, doch genau in derselben Richtung. Beide Regierungen verkannten, daß Preußen ihre wohlgemeinten Vorschläge als „den Prinzipien des Entwurfes entgegenlaufend" hatte ablehnen müssen, da diese Prinzipien recht eigentlich dahin gingen, die Fehler von 1849 zu vermeiden. Indem der König von Preußen, statt ein Reichsoberhaupt von sich abzuspalten und über sich selbst zu setzen, mit vollem Bedacht und wie von den übrigen Regierungen nach den Erklärungen im Schlußprotokoll wohl verstanden wurde, die Befugnisse des Präsidiums und Bundesfeldherrn für die „Krone Preußen" in Anspruch nahm, so daß sie jedem Könige von Preußen als solchem zustehen sollten, hatte er mit gleichem Bedacht seinen Verbündeten so viel Antheil an der Bundesgewalt gelassen, als mit seinen nothwendigen Vorrechten vereinbar und ausreichend schien, daß sie sich noch als „regierende Fürsten" auch im Bereich der Bundesgewalt ansehen konnten. Das ist in der dem Bundesrath durch den Entwurf angewiesenen scheinbaren Doppelstellung in der Bundesgesetzgebung und Bundesverwaltung verwirklicht.

Nach den unverändert in die geltende Verfassung übergegangenen Sätzen des Art. 5 des Entwurfs wird „die Bundesgesetzgebung ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag", und ist „die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Bundesgesetze erforderlich und ausreichend." Anscheinend stehen hier „beide Versammlungen" neben einander wie Senat und Repräsentantenhaus der Union oder Senat und Deputirtenkammer der französischen Republik, und der leitende Staatsmann hat bei der Verfassungsberathung im Reichstage allen Ernstes den Bundesrath als Ersatz eines Oberhauses, mit-

hin soweit als gesetzgebende Körperschaft bezeichnet. Vielleicht ist das der Wirklichkeit nach richtiger, als sich die Schule träumen läßt. Da indeß nach der Form der Verfassung die Bundesgewalt nicht dem Könige von Preußen allein, sondern nur in Verbindung mit den im Bundesrathe um ihn vereinigten Landesregierungen zusteht, und nur in der Republik eine „gesetzgebende Körperschaft" zugleich Trägerin der Staatsgewalt sein kann, so würde die formale Consequenz jener Auffassung unerbittlich zu dem Einfalle führen, auf den sich ein Berliner „Professor des Staatsrechts" viel zu gute thut, daß das Deutsche Reich eine Republik wäre. Bis jetzt ist indeß Deutschland zum Glück auch für den Berliner Professor auf dem Boden der monarchischen Staatsentwicklung geblieben, und es sind auch jetzt noch wie im Deutschen Bunde die Fürsten als solche, die Träger der Landesstaatsgewalt — die holde Zuthat von vier „freien Städten" hat daran in der Hauptsache nichts geändert — zur Gesammtregierung des Bundes und Reiches im Bundesrath vereinigt, nur jetzt mit sehr bedeutendem Uebergewicht des Königs von Preußen. Auch in Art. 5 der Verfassung steht daher der Bundesrath als Träger der Bundesregierung mit dem Könige von Preußen an der Spitze, dem Reichstage als der diese Regierung verfassungsmäßig beschränkenden parlamentarischen Versammlung gegenüber.

In der Gültigkeit einfacher Mehrheitsbeschlüsse dagegen wurde die eine „Versammlung" genau auf dem Fuße der andern behandelt, als ob es sich in jener wie in dieser um gleichwerthige Stimmen handelte. Abgesehen von der Bestimmung des Art. 7, daß bei „Stimmengleichheit die Präsidialstimme den Ausschlag giebt", war nur auf dem Gebiete des Zoll- und Handelswesens für die Gesetzgebung, ebenso wie für die Verwaltungsvorschriften in Art. 34 des Entwurfes (dem jetzigen Art. 37 entsprechend) vorgesehen, daß „im Falle der Meinungsverschiedenheit die Stimme des Präsidiums alsdann den Ausschlag giebt, wenn sie sich für Aufrechthaltung der bestehenden Vorschrift erklärt"; aber der Zusatz: „in allen anderen Fällen entscheidet die Mehrheit der Stimmen", stellt außer Zweifel, daß jenes als Ausnahmebestimmung angesehen wurde, wie auch Art. 7 allgemein anordnet, daß Beschlüsse in der

Regel nach einfacher Stimmenmehrheit gefaßt werden. Das gleiche Vorrecht wurde bei der Berathung im Reichstage auch bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen und die Marine klargestellt durch einen Zusatz zu Art. 5 in der Fassung, daß die Stimme des Präsidiums den Ausschlag giebt, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Aber auch dieser Vorgang bestätigt nur, daß Niemand an der Gültigkeit einfacher Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrathes in allen anderen Fällen gezweifelt hat, auch wenn die Präsidialmacht dabei überstimmt wäre. Auf Seiten des Reichstages erklärt sich dies hinreichend aus den herrschenden Vorstellungen über das angeborene Menschenrecht der Kleinsten im Bunde mit dem Größten gleichgestellt zu werden, das noch aus der Traumwelt des alten Reiches sich erhalten hat, und aus der gutgläubigen Annahme, das preußische Volk würde gegen Majorisirungen hinreichend durch seine kopfzahlmäßige Vertretung im Reichstage gesichert sein, was dann hinterher in den Coalitionen preußischer Minderheiten mit außerpreußischen Mehrheiten sich erbaulich bestätigt hat. Ob die preußische Regierung im Ernst geglaubt hat, dieses Opfer ihres Intellects der bundesmäßigen Gleichheit bringen zu müssen im Vertrauen, daß es ihr thatsächlich in der Regel doch gelingen werde, die wenigen ihr zur Mehrheit fehlenden Stimmen zu finden, deren durch die Aufnahme der Südstaaten hinterher doch mehrere geworden sind — oder ob sie sich darauf verlassen hat, der politische Tact werde die übrigen Staaten abhalten, die formale Gleichstellung mit Preußen, die im Ernst doch nur die Bedeutung einer Sicherung gegen weitere Anforderungen der Präsidialmacht haben kann, zu mißbrauchen, um dieser Macht eine gesetzliche Anordnung gegen ihren Widerspruch aufzunöthigen, wird sich nicht beantworten lassen, so lange über die Entstehung des preußischen Verfassungsentwurfes keine Quellen eröffnet sind. Die weitere Darstellung wird zeigen, wie diese Majorisirung der preußischen Regierung im Bundestage das eine Mal mit Erfolg unternommen werden konnte, um gleich bei dem zweiten Versuch an einer ungeahnten Klippe des Verfassungsrechts selbst zu scheitern.

Uebrigens bestätigt die formale Möglichkeit der Ueberstimmung Preußens im Bundesrath nur, daß dieser in der Gesetzgebung die Stelle der Regierung einnimt, ebenso wie die unscheinbare Bestimmung in dem unveränderten Art. 9: „Niemand kann gleichzeitig Mitglied des Bundesrathes und des Reichstages sein.“ Wären beide „Versammlungen“ gesetzgebende Körperschaften, so hätte es dieser Bestimmung nicht bedurft, während es in England gerade selbstverständlich ist, daß die Mitglieder der Regierung einer der parlamentarischen Körperschaften angehören, und der entgegengesetzte Versuch der französischen Verfassung von 1791 nur aus dem verunglückten System der Gewaltentheilung entsprang. Der selbständige Antheil jeder Landesregierung an der Gesetzgebung des Bundes kommt zum Ausdruck in den Bestimmungen des Art. 7: „Jedes Bundesglied ist befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet dieselben der Berathung zu übergeben“, sowie des Art. 9: „Jedes Mitglied des Bundesrathes hat das Recht, im Reichstage zu erscheinen, und muß deshalb auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrathes nicht adoptirt worden sind“; aber auch darin, daß nach Art. 7 die Gesammtheit der einem Staate zustehenden Stimmen nur einheitlich abgegeben werden kann, auch wenn er von der ihm ebenda eingeräumten Befugniß Gebrauch macht, so viel Bevollmächtigte zum Bundesrath zu ernennen wie er Stimmen hat. Dafür daß durch den selbständigen Antheil jedes Bundesgliedes an der Bundesregierung nicht Hemmungen wie im alten Reiche und im deutschen Bunde entstehen, ist durch den kurzen Satz des Art. 7 gesorgt: „Nicht vertretene oder nicht instruirte Stimmen werden nicht gezählt.“

Ueber die Stellung des Bundesrathes in der Bundesverwaltung enthielt für das Zoll- und Handelswesen schon Art. 34 des preußischen Entwurfs die unverändert in Art. 37 der Norddeutschen Bundesverfassung übergangenen Bestimmungen, die in der Redaktion von 1871 dem Art. 7 vorangestellt und damit verallgemeinert sind, nicht um damit etwas Neues anzuordnen, sondern das ausdrücklich festzustellen, was sich in der Erfahrung als selbst-

verständlich ergeben hatte. Demnach beschließt der Bundesrath „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, soweit nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt" d. h. die Verordnungsgewalt dem Präsidium oder dem Bundesfeldherrn übertragen ist — und „über Mängel, welche bei Ausführung der Reichsgesetze" oder der allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen „hervortreten." Nach der ersten Bestimmung steht die Verordnungsgewalt im Bereiche der Bundeszuständigkeit allgemein dem Bundesrathe zu, das Präsidium oder der Bundesfeldherr kann sie nur kraft besonderer Ermächtigung durch Verfassung oder Gesetz ausüben. Die anscheinende Beschränkung auf Vorschriften „zur Ausführung der Reichsgesetze" entspringt der naturrechtlichen Vorstellung, die auch in den Landesverfassungen und besonders in der preußischen ihr Wesen treibt, als ob die nach Art. 45 der letzteren dem Könige allein zustehende, „vollziehende Gewalt" nur die Gesetze „auszuführen" habe, in denen der gesammte Rechtszustand als erschöpft gedacht wird, so daß Verordnungen, d. h. allgemeine rechtlich bindende Vorschriften der Regierung im Staatsrecht nur soweit eine Stelle fänden, als sie „zur Ausführung der Gesetze nöthig" wären. In der Handhabung der preußischen Verfassung während eines halben Jahrhunderts ist diese Vorstellung von der geschichtlichen Anschauung aus, daß die „Rechte" des Königs nicht in der Verfassung ihren Grund haben, sondern ihm vor wie nach zustehen, soweit die Verfassung sie nicht beschränkt hat, durch die That berichtigt worden. Der König hat die Verordnungsgewalt nicht nur geübt zur Ausführung d. h. zur Ergänzung einzelner Gesetze, sondern auch soweit der Rechtszustand nicht gesetzlich geordnet war (praeter legem), wie ihm dies unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehend sogar gegen geltende Gesetze — nur nicht der Verfassung (contra legem) in Art. 63 der Verfassung sogar ausdrücklich zugestanden ist (s. g. Nothverordnung). Die Meinung, daß diese Berichtigung zwar auf dem Boden der geschichtlichen Monarchie, aber nicht auf dem des Bundesstaates möglich sei, dessen Staatsgewalt nur aus den freiwilligen Beiträgen seiner ursprünglich souveränen Gliedstaaten zusammengeflickt sei, entspringt eben aus der ungeschicht-

lichen Vorstellung der herrschenden Lehre, die an den dargelegten Thatsachen der Entstehung des Norddeutschen Bundes zu Schanden wird, abgesehen davon, daß die Verordnungsgewalt nicht eine besondere Zuständigkeit, sondern ein nothwendiger Bestandtheil jeder Staatsgewalt innerhalb ihrer woher immer stammenden Zuständigkeit ist.

In der anderen angeführten Bestimmung des Art. 7 ist dem Bundesrath die Stellung der obersten Verwaltungsinstanz entsprechend dem Staatsministerium des Einheitsstaates gegeben. Und dem entspricht nun die schon in dem unverändert gebliebenen Art. 8 des preußischen Entwurfs bestimmte Gliederung des Bundesrathes in sieben Ausschüsse nach den Hauptzweigen der Bundesverwaltung: Landheer und Festungen, Seewesen, Zoll- und Steuerwesen, Handel und Verkehr, Verkehrsanstalten (Eisenbahnen, Post und Telegraphie), Justizwesen und Rechnungswesen. Das Präsidium ist in jedem dieser Ausschüsse vertreten und bestimmt selbstverständlich hier wie im Plenum den Vorsitzenden: die Mitglieder der beiden ersten Ausschüsse werden vom Bundesfeldherrn ernannt, die der übrigen vom Bundesrathe gewählt. Diesen Ausschüssen, jedem unter dem Vorsitz des entsprechenden Preußischen Ressortministers, war die Stellung der Einzelministerien für die Bundesverwaltung zugedacht, wie der leitende Staatsmann bei späterem Anlaß im Reichstage bestimmt ausgesprochen hat. In der Kriegsverwaltung ist dieser Gedanke auch bis heute verwirklicht geblieben: in allen übrigen Verwaltungszweigen ist er langsam verschoben worden durch die Ausbildung einer selbstständigen Bundesverwaltung mit eigenen Vorständen der Verwaltungszweige, die dann vom Präsidium als seine Bevollmächtigten zum Bundesrathe ernannt wurden und so in der Lage waren, den Vorsitz in den Ausschüssen zu führen. Wie dies allmählig zu einer völligen Verdunkelung des ursprünglichen Gedankens der Bundesgewalt geführt hat, wird die Darstellung der Verfassungsgeschichte des Reiches zu zeigen haben. Daß mit diesem Gedanken, wie ihn der preußische Entwurf durchgeführt hatte, ein selbstständiges Bundesministerium so wenig wie ein Fürstenhaus als Oberhaus verträglich war, haben die Oldenburgische und die Coburgische Regierung wohl eingesehen, indem

jene die „entsprechende Beschränkung der Competenz des Bundesrathes" für nöthig hielt, Herzog Ernst in seiner Denkschrift aber den Bundesrath gänzlich wegfallen ließ.

Auch das von Oldenburg vermißte Bundesgericht hatte der Entwurf mit Bedacht nicht aufgenommenen und in den beiden Hauptrichtungen, in denen es schon für den Deutschen Bund angestrebt war, durch die kurze Bestimmung des Art. 68 (jetzt 76) ersetzt: „Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten oder ihren Behörden werden durch den Bundesrath, Verfassungsstreitigkeiten in den einzelnen Bundesstaaten im Wege der Bundesgesetzgebung erledigt." Die Conferenz hat in der ersteren Beziehung die selbstverständliche Ausnahme privatrechtlicher Streitigkeiten, die von der competenten Gerichtsbehörde zu entscheiden sind, und die Worte „auf Anrufen des einen Theils" eingeschaltet. Im Schlußprotokoll sprach Hessen dazu die Ansicht aus, daß durch diese Fassung nicht ausgeschlossen werde, die Entscheidung über streitige Rechtsfragen nicht privatrechtlicher Art und die Beweiserhebung über bestrittene Thatsachen einer zu diesem Zwecke anzuordnenden „Austrägal-Instanz" zu überweisen. Diese Ansicht, der mehrere andere Regierungen beitraten, ist später durch das Verfahren des Bundesrathes bestätigt worden. Bezüglich der Verfassungsstreitigkeiten ist der Satz auf die Bundesstaaten beschränkt, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, dann soll auch hier nur auf Anrufen eines Theiles eingeschritten und zunächst durch den Bundesrath ein gütlicher Ausgleich versucht werden, erst wenn dieser nicht gelingt, die Erledigung im Wege der Bundesgesetzgebung eintreten.

VI

Nach Vereinbarung der Regierungen fanden die Wahlen zum Reichstage überall am 12. Februar 1867 statt und hatten ein, wie der Erfolg zeigte, dem Verfassungswerke günstiges Ergebniß. Vor allem kam es dabei auf die altpreußischen Landestheile an, die nahezu zwei Drittel der Versammlung zu stellen hatten. In

der steigenden Erbitterung des Verfassungskampfes waren nach wiederholter Auflösung des Abgeordnetenhauses die beiden im Widerstande gegen die Reorganisation des Heeres, wie sie von der Regierung festgehalten wurde, verbundenen „liberalen“ Parteigruppen zu einer überwältigenden Mehrheit (zuletzt fünf Siebentel) angewachsen. Diese Mehrheit brach bei den Wahlen vom 3. Juli 1866 — dem Tage von Königgrätz — jählings zusammen. Den geschlagenen Parteien traten die „Conservativen“, von denen sich jetzt zuerst eine kleine der Versöhnung und Vermittlung geneigtere „freiconservative“ Gruppe absonderte, in annähernd gleicher Stärke gegenüber; der Ausschlag lag, da die Polen regelmäßig zur Opposition hielten, bei den „Altliberalen“, die sich eines mäßigen Zuwachses erfreuten, und den auf kaum ein Dutzend zusammengeschmolzenen „Katholiken.“ Der Ausgleich des Verfassungskampfes und die zur Durchführung der nationalen Politik der Regierung bestimmten Vorlagen bewirkten dann einen Riß quer durch beide liberale Gruppen hindurch; aus der einen und der anderen fanden sich anfänglich nur etwa zwanzig Abgeordnete zu einer „nationalen Partei“ zusammen, die im Wahlkampfe für den Reichstag mit den Gesinnungsgenossen der neuen Landestheile unter dem Namen der „nationalliberalen“ Partei sich verband, und so aus den Wahlen als die zahlreichste „Fraction — stark ein Viertel — des Reichstages hervorging. Neben ihr standen auf der einen Seite die nicht zu ihr übergegangenen Altliberalen, auf der anderen bescheidene Reste der beiden „großen“ liberalen Gruppen des Abgeordnetenhauses — alle zusammen blieben nur wenig hinter der halben Mitgliederzahl des Reichstages zurück. Ihnen gegenüber traten mit zusammen reichlich einem Drittel aller Abgeordneten die beiden conservativen Gruppen, deren Stärkeverhältniß untereinander sich aber schon beträchtlich zu Gunsten der jüngeren verschoben hatte. In die Mitte trat eine kleine „bundesstaatlich-constitutionelle“ Fraction, in der sich sämmtliche Vertreter der befreiten Nordmark mit Partikularisten welfischer, ultramontaner und demokratischer Färbung in holder Eintracht verbunden hatten — ganz zur Seite blieben 15 Polen und Dänen, die an den Abstimmungen sich kaum betheiligten.

Aber gleich die Präsidentenwahl zeigte, wie die nationale Aufgabe alle herkömmlichen Parteigrenzen durchbrach. Freilich nur nach hartem Kampfe und zunächst nur mit geringen Mehrheiten siegte die erst im Verlauf der Wahlgänge erreichte Verbindung der Freiconservativen mit den Nationalliberalen und verwandten Bestandtheilen. Diese Vereinigung der „Mittelparteien" ist nicht nur für die Verfassungsberathung, sondern für den ganzen Ausbau von Bund und Reich entscheidend geworden. Da aber diese Vereinigung einschließlich der „Altliberalen" nur knapp die Mehrheit des Reichstages hatte, so fiel innerhalb der nationalliberalen Partei den altpreußischen Mitgliedern ein besonderes Gewicht zu, wenn die übrigen sich nicht entschließen wollten gegen ihre Freunde mit den Conservativen zu stimmen.

Am 24. Februar hatte König Wilhelm die Versammlung mit einer Thronrede eröffnet, die im Eingang den „erhebenden Augenblick" feierte, den „mächtige Ereignisse herbeigeführt", an den „große Hoffnungen sich knüpfen", aber daran alsbald die Mahnung reihte, daß „wir das vom Deutschen Volke ersehnte Ziel umso früher erreichen werden, je klarer wir die Ursachen, welche uns und unsere Vorfahren von demselben entfernt haben, im Rückblick auf die Geschichte Deutschlands erkennen." „Nicht ohne Mitschuld an Haupt und Gliedern sank das deutsche Reich in Zerissenheit und Ohnmacht" und „ward Deutschland des Gewichts im Rathe Europas, des Einflusses auf die eigenen Geschicke beraubt, zur Wahlstatt der Kämpfe fremder Mächte, für welche es das Blut seiner Kinder, die Schlachtfelder und die Kampfpreise hergab". „Wenn die Bestrebungen . . von denen die Geschichte unserer Zeit erfüllt ist . . Deutschland und dem deutschen Volke die Größe seiner Vergangenheit wieder zu erringen . . bisher nicht zum Ziel geführt, wenn sie die Zerissenheit, statt sie zu heilen, nur gesteigert haben, weil man sich durch Hoffnungen und Erinnerungen über den Wert der Gegenwart, durch Ideale über die Bedeutung der Thatsachen täuschen ließ, so erkennen wir daraus die Nothwendigkeit, die Einigung des Deutschen Volkes an der Hand der Thatsachen zu suchen, und nicht wieder das Erreichbare dem Wünschenswerthen zu opfern. In diesem Sinne haben die Verbündeten Regierungen

im Anschlusse an gewohnte frühere Verhältnisse, sich über eine Anzahl bestimmter und begrenzter, aber praktisch bedeutsamer Einrichtungen verständigt, welche ebenso im Bereiche der Möglichkeit wie des zweifellosen Bedürfnisses liegen." Indem der König seinen „hohen Verbündeten für die Bereitwilligkeit, mit welcher sie den Bedürfnissen des gemeinsamen Vaterlandes entgegengekommen sind", seinen Dank ausspricht „in dem Bewußtsein" daß er „zu derselben Hingebung für das Gesammtwohl Deutschlands auch dann bereit gewesen sein würde", wenn er nicht „an die Spitze des mächtigsten und aus diesem Grunde zur Leitung des Gemeinwesens berufenen Bundesstaates gestellt wäre", fühlt er sich „als Erbe der preußischen Krone stark in dem Bewußtsein, daß alle Erfolge Preußens zugleich Stufen zur Wiederherstellung und Erhöhung der Deutschen Macht und Ehre geworden sind." Der König unterläßt aber nicht auch auf die in den Verhandlungen von Neuem empfundene „Schwere der Aufgabe" hinzuweisen, „eine volle Uebereinstimmung zwischen so vielen unabhängigen Regierungen zu erzielen, welche bei ihren Zugeständnissen obenein die Stimmungen ihrer Landstände zu beachten haben", und an „die schwerwiegende Verantwortlichkeit für die Gefahren" zu mahnen, „welche für die friedliche und gesetzmäßige Durchführung des begonnenen Werkes entstehen könnten, wenn das für die jetzige Vorlage erzielte Einverständniß der Regierungen für die vom Reichstage begehrten Aenderungen nicht wieder gewonnen würde." Nachdem sie einen Blick auf die Beziehungen zu den süddeutschen Staaten und zum Auslande geworfen, schließt die Thronrede mit der „vertrauensvollen" Aufforderung: „Helfen Sie uns die große nationale Arbeit schnell und sicher durchzuführen."

Die Aufforderung des Königs ist nicht erfolglos geblieben. Nachdem sich der Reichstag am 2. März constituirt hatte, legte in der Sitzung vom 4. März kraft der im Protokoll vom 18. Januar der Krone Preußen ertheilten Ermächtigung Graf Bismarck den Entwurf der verbündeten Regierungen mit einer kurzen Ansprache vor. Indem er auf den Art. 6 des „vorläufigen Bündnisses" vom 18. August 1866 „aufmerksam" machte, erklärte er doch, daß er „nicht beabsichtige, die Situation hier näher ins Auge zu fassen,

in welche Deutschland gerathen würde", wenn bis zum 18. August die Verfassung nicht zum Abschlusse gebracht würde, da wie er hoffe „sie nicht eintreten wird." Er machte aber weiter aufmerksam, daß „die Landtage oder wenigstens manche unter ihnen sich ausdrücklich vorbehalten hatten", das Ergebniß der Reichstagarbeiten „ihrer Beschlußnahme zu unterziehen" und fand darin eine neue Aufforderung, diese Arbeiten zu beschleunigen, wie ferner auch in der Rücksicht auf das Verhältniß zu den süddeutschen Staaten. Er schloß mit einer Geschichtsbetrachtung auf die in anderem Zusammenhange zurückzukommen sein wird, da sie stark der Berichtigung bedarf, um einen klaren Rückblick auf die staatliche Entwicklung Deutschlands frei zu halten. — Am 6. März wurde, um keine Zeit zu verlieren, die Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses für diesen Reichstag angenommen und auf Grund derselben die Vorberathung des Entwurfs im Plenum beschlossen. In diese trat die Versammlung am 9. März mit einer „Generaldebatte" ein, die vier Sitzungen (bis zum 13. März) in Anspruch nahm, da nicht nur jede geschlossene Parteigruppe, sondern auch jede besondere Abschattung innerhalb und außerhalb derselben das Bedürfniß hatte, ihren „Standpunkt" zu der Vorlage zu bezeichnen. — Die „Specialdebatte" über die einzelnen Bestimmungen des Entwurfes und die dazu gestellten Abänderungsanträge, die sich beim Eingange jedes wichtigeren Abschnittes nochmals zur „allgemeinen Discussion" erweiterte, wurde mit den Einzelabstimmungen in neunzehn weiteren Sitzungen bis zum 10. April durchgeführt. Dann trat eine Pause von nur vier Tagen ein, die den Regierungen genügte, zu den vom Reichstage beschlossenen Abänderungen ihres Entwurfs Stellung zu nehmen. Schon am 15. April konnte Graf Bismarck die „Generaldebatte" der Schlußberathung des Reichstages damit eröffnen, „mit aufrichtiger Genugthuung" zu „constatiren, daß in Betreff der bei Weitem größten Zahl der Abänderungen, gegen vierzig etwa, die verbündeten Regierungen bereit sind, sich die Beschlüsse des hohen Hauses anzueignen", sofern es gelinge, nur noch über zwei Fragen „die Sicherheit der Heereseinrichtungen und die Bewilligung von Diäten" (an die Mitglieder der künftigen Reichstage) „eine Verständigung zu erzielen." Diese

Verständigung wurde, nachdem die Versammlung zur Generaldebatte nur noch zwei Redner gehört, in der Specialdebatte noch an demselben und dem folgenden Tage erreicht, so daß noch an diesem Tage, dem 16. April in der Gesammtabstimmung die Vorlage mit 230 gegen 55 Stimmen in einer Fassung angenommen wurde, welcher die Zustimmung der Regierungen im Voraus gesichert war. Vom Tage der Einbringung des Entwurfs hatte das Haus zur Durchberathung nur gerade sechs Wochen gebraucht. — Von den Parteigruppen standen die beiden conservativen und die „altliberale" geschlossen, die nationalliberale bis auf drei Mitglieder (und zwar kleinstaatliche Abgeordnete) in der Mehrheit. Bei der Versagung der Diäten (mit 178 gegen 90 Stimmen) am Tage zuvor befand sich etwa ein Drittel, bei der Annahme des Vermittelungsantrages „zur Sicherstellung der Heereseinrichtungen" (mit 202 gegen 80) an demselben Tage ein etwas kleinerer Theil der Nationalliberalen in der Minderheit.

Es ist nicht die Aufgabe dieser Darstellung, auf die Einzelheiten der Reichstagsberathungen über die Verfassung weiter einzugehen, als sie zu bedeutsamen Abänderungen der Vorlage oder zur Ablehnung solcher Aenderungsanträge geführt haben, die später bei Bestrebungen nach wirklicher oder vermeintlicher Reform der Verfassung ernstlich wiederaufgenommen sind. Von den drei Hauptgruppen der eigentlichen Verfassungsbestimmungen: Zuständigkeit des Bundes, Aufbau der Bundesgewalt und Stellung des Reichstages zu dieser, konnte die erste ernstlichen Widerspruch um so weniger finden, als sie, wie oben schon hervorgehoben, in der Hauptsache nur mit den Aufgaben Ernst machte, die schon dem Deutschen Bunde durch Bundes- und Schlußakte gestellt waren. Die „Angelegenheiten", welche „der Beaufsichtigung Seitens des Bundes und der Gesetzgebung desselben unterliegen", waren in Art. 4 des Entwurfs in dreizehn Gruppen aufgezählt. Die eigenthümliche Umschreibung des Wortes Bundesgewalt, das der Entwurf ganz vermieden hatte, erklärt sich daraus, daß für den größeren Theil dieser Angelegenheiten eine selbständige Bundesverwaltung nicht vorgesehen war, die Bundesbehörden also darauf beschränkt blieben, die den Einzelstaaten überlassene Verwaltung zu beaufsichtigen. Jede Aufsicht

setzt allgemeine Vorschriften voraus, deren Einhaltung den Gegenstand der beaufsichtigenden Thätigkeit bildet. Solange es für die einzelnen Angelegenheiten des Bundes an solchen für diesen gemeinsamen Vorschriften fehlte, blieb auch seine Beaufsichtigung gegenstandlos. Die Landesbehörden konnten und mußten diese Angelegenheiten auch auf dem Boden der Bundesverfassung den geltenden landesrechtlichen Vorschriften gemäß fortführen, so lange der Bund nicht mit seinen entgegenstehenden Anordnungen eingriff, und es konnte auch mit Grund nicht bezweifelt werden, daß bis dahin die Einzelstaatsgewalten zuständig blieben, die geltenden Vorschriften in landesverfassungsmäßiger Weise abzuändern. Die Meinung aber, daß der Bund in die seiner Zuständigkeit unterstellten Angelegenheiten nur durch seine Gesetzgebung eingreifen, also immer erst thatsächlich durch Erlaß eines Bundesgesetzes von seiner Zuständigkeit im Einzelnen Besitz ergreifen könne und müsse — soweit darüber die Verfassung nicht schon gesetzliche Anordnungen enthält — konnte nur bei denjenigen aufkommen, die verkennen, daß in jedem Staate die Verordnungsgewalt eine nothwendige Ergänzung der Gesetzgebung ist und zwar nicht nur zur „Ausführung" erlassener Gesetze, sondern auch da, wo es an einem Gesetze fehlt. Allerdings hat die grundlegende Bestimmung des Art. 2 der Bundesverfassung, daß „die Bundesgesetze den Landesgesetzen vorgehen", den zweifellosen Sinn, daß einem eigentlichen Landesgesetz auch nur ein eigentliches nach Art. 5 vom Bundesrath und Reichstag übereinstimmend erlassenes Bundesgesetz vorgeht. Aber das folgt aus dem allgemeinen Grundsatze jedes monarchisch-parlamentarischen Verfassungsstaates, daß ein Gesetz, d. h. eine vom Könige unter Zustimmung der parlamentarischen Körperschaften erlassene Rechtsvorschrift nur durch Gesetz, d. h. nicht ohne Zustimmung dieser Körperschaften geändert werden kann, wobei nach Art. 2 der Bundesverfassung der Reichstag an die Stelle der Landesvertretungen wie der Bundesrath an Stelle des Staatsoberhauptes einrückt. Daß aber in eben dieser Bestimmung die Worte Bundesgesetze und Landesgesetze im Uebrigen den weiteren Sinn allgemeiner Rechtsvorschriften haben müssen, folgt daraus, daß die Wortauslegung dahin führen müßte, Bundesgesetze gehen

zwar den Landesgesetzen, aber nicht landesherrlichen Verordnungen vor. Umfaßt aber der Ausdruck „Landesgesetze" die letzteren mit, so kann der Ausdruck Bundesgesetze nicht Bundesverordnungen ausschließen, die landesherrlichen Verordnungen vorgehen, also diese ebenso ändern können wie andere landesherrliche Verordnungen.

Die Klarstellung der Befugniß der Bundesgewalt, in die Angelegenheiten ihrer Zuständigkeit mit Verordnungen einzugreifen, soweit sie daran nicht durch geltende Bundes- oder Landesgesetze gehindert ist, soll nur für den Bund das gleiche Verhältniß von Gesetz und Verordnung wahren, wie es Gneist aus der Vergleichung der englischen, französischen und deutschen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte entwickelt hat. Der Zweck des Verwaltungsgesetzes ist, die Willkür der verwaltenden Behörden einzuschränken. Das Bedürfniß nach gesetzlichen Schranken dieser Willkür ist ein sehr verschiedenes in den verschiedenen Verwaltungszweigen, je nachdem sie mehr oder minder mit den Rechtskreisen der Einzelnen sich berühren. In dem einen kann frühzeitig die eingehendste Ordnung Noth thun, — wie ja die Civil- und Strafjustiz nur das durch eine solche Ordnung zuerst aus der Verwaltung in dem weitesten Sinne jeder Staatsthätigkeit sich geschieden haben. Auf der entgegengesetzten Seite wird die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten kaum jemals, abgesehen von dem Dienstverhältnisse der Beamten, einer gesetzlichen Ordnung zugänglich sein. Die übrigen Zweige nähern sich stufenweise der einen oder der anderen Seite, und je nachdem wird das Gesetz es an enger oder weiter gegriffenen festen Grundzügen genügen lassen können, zwischen denen ein mehr oder minder breiter Spielraum bleibt. In diesen nun greift die leitende Verwaltung mit ihren allgemeinen Vorschriften ein, ohne die sie die ausführenden Behörden nicht beaufsichtigen könnte. Diese Ausfüllung des innerhalb der Bestimmungen eines einzelnen Gesetzes gelassenen Spielraumes mag man immerhin „Ausführung" des Gesetzes nennen, obwohl das, was im Gesetze nicht steht, und aus ihm nicht durch Auslegung zu folgern ist, auch nicht „ausgeführt", sondern nur ergänzt werden kann. Das Verhältniß wird also kein anderes, wenn der Spielraum sich nicht innerhalb eines Gesetzes, sondern zwischen den Gesetzen findet, die zusammen die

gesetzliche Rechtsordnung darstellen. Die Ausfüllung dieses Spielraumes kann mit gleich gutem Grunde „Ausführung" der Gesetze in ihrer Gesammtheit genannt werden, und so läßt sich unter „Ausführung der Reichsgesetze" in Art. 7 der Verfassung beides verstehen, ohne daß dieser der richtigen, geschichtlichen Auffassung „logisch" entgegensteht.

Diese Darlegung führt auf die verfassungsrechtlich wichtigste Ergänzung, die Art. 4 des Entwurfs durch den Reichstag erhalten hat, indem als vierzehnte Gruppe „das Militärwesen des Bundes und die Kriegsmarine" in Verbindung mit dem schon berührten Abs. 2 des Art. 5 hinzugefügt wurde. Da die Aufzählung des Art. 4 auch diejenigen Angelegenheiten umfaßt, denen wegen ihrer Bedeutung ein besonderer Abschnitt der Verfassung gewidmet ist (Zoll- und Handelswesen, Eisenbahnwesen, Post- und Telegraphie), so mußte es allerdings befremden, daß Heer und Marine hier fehlten. Bei der Verhandlung im Reichstage erklärte Graf Bismarck, „daß die Bundeskommissare bei ihren Berathungen diesen wichtigen Gegenstand nicht zufällig übersehen oder vergessen haben, sondern daß sie Erwägungen stattgaben, nach welchen sie einen solchen Zusatz, wenn nicht überhaupt, doch als für jetzt entbehrlich ansahen." Schwerlich werden die nichtpreußischen Bevollmächtigten gedacht haben, es werde die selbstverständliche Folge der in Art. 61 der Verfassung angeordneten Einführung der gesammten preußischen Militärgesetzgebung in dem ganzen Bundesgebiete sein, daß auch alle künftigen preußischen Militärgesetze ohne Weiteres im Bunde einzuführen wären. Wohl aber liegt die Annahme nahe, daß man für absehbare Zeit kein Bedürfniß einer weiteren Gesetzgebung für Heer und Marine vorausgesehen, nachdem in den Art. 57 und 59 der Verfassung die Wehrpflicht und Dienstzeit, in Art. 60 die Friedensstärke des Heeres bestimmt und in Art. 62 für das Heerwesen wie in Art. 53 für die Marine die Verordnungsgewalt dem Bundesfeldherrn übertragen ist. War dies der Sinn oder doch die Folge der Auslassung, so sind dem die Antragsteller mit Bedacht entgegengetreten, indem sie eine gesetzliche Ordnung des Heerwesens, die nachher im Abschnitte über das Bundeskriegswesens bestimmt in Aussicht genommen wurde, offen halten, diese

aber dem Bundesfeldherrn dadurch auch annehmbar machen wollten, daß in dem gleichzeitigen Zusatz des Art. 7 jede Aenderung der bestehenden Heereseinrichtungen ohne seine Zustimmung ausgeschlossen wurde, ebenso wie der gleiche Erfolg für die in der Verfassung festgelegten Grundlagen des Heerwesens durch die jetzt in den Art. 78 übertragene Vorschrift für Verfassungsänderungen thatsächlich beabsichtigt und erreicht war. So konnte Graf Bismarck das Einverständniß der preußischen Regierung mit diesem Antrage sofort erklären — „nicht annehmbar" mußte ihr aus demselben Grunde der andere Antrag sein, der sich eben dadurch unterschied, daß er den Zusatz zu Art. 5 nicht enthielt. Der sächsische Antragsteller ereiferte sich recht eigentlich über dieses „unbedingte Veto" der preußischen Regierung, das ihm die Gemüthlichkeit störte, mit den Stimmen der Kleinen und Kleinsten über den Kopf des Mächtigsten hinaus an den Bedingungen der Heereskraft auch für dessen eigenen Staat zu rütteln, mit der er den Staat des Antragstellers zum Eintritt in den Bund gebracht und die dessen festestes Bollwerk sein sollte. Daß der Biedermann darin das „Wesen des Bundesstaates" fand, beleuchtete nur grell die heillose Verkehrtheit, dieses angebliche „Wesen" auf ein Verhältniß zu übertragen, in welchem der mächtigste der Verbündeten viermal die Stärke aller anderen zusammengenommen hatte.

Von großer Bedeutung für den Ausbau der Rechtseinheit im Bunde war, daß in die dreizehnte Gruppe des Art. 4 das Strafrecht und statt der „gemeinsamen Civilprozeß- und Konkursordnung" das „gerichtliche Verfahren" also einschließlich des Strafverfahrens Aufnahme fand, während der Antrag das gesammte bürgerliche Recht an Stelle des Handels- und Wechselrechtes einzusetzen abgelehnt wurde und nur einen dürftigen Ersatz in der Einfügung des Obligationenrechtes fand — eine Lücke, die erst nach sechsjährigen Kämpfen ausgefüllt werden konnte. — Abgelehnt wurde auch der Antrag auf Einfügung einer neuen Gruppe: „Die Feststellung der Befugnisse, welche kein Bundesstaat in Bezug auf die Freiheit des religiösen Bekenntnisses und der Religionsübung, auf Presse, Vereins- und Versammlungsrecht, sowie in Bezug auf die sonstigen persönlichen und staatsbürgerlichen Rechte den Bundes-

angehörigen vorenthalten darf" — also mindestens die Aussicht auf „Grundrechte" nach dem Vorgange der Reichsverfassung von 1849, deren Mangel von den „fortgeschrittenen" Liberalen so schwer bedauert wurde. Die Ablehnung erfolgte mit der geringen Mehrheit von zwei Stimmen, wohl nur wegen des zu weit gesteckten Rahmens; die „Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesens" sind dann 1870 in der Reichsverfassung nachgeholt.

Uebertriebene Wichtigkeit wurde der Aenderung in der zweiten Gruppe des Entwurfs beigelegt, daß bei den „für Bundeszwecke zu verwendenden indirecten Steuern" durch Streichung des Wortes „indirecten" dem Bunde auch die Möglichkeit einer directen Besteuerung offen gehalten wurde. Nachdem er von dieser Zuständigkeit in mehr als dreißig Jahren keinen Gebrauch gemacht, ist es wenig wahrscheinlich, daß es in absehbarer Zeit geschehen sollte. — Zur weiteren Sicherung des in Art. 3 allen Angehörigen eines der verbündeten Staaten in jedem anderen Staate gewährten gemeinsamen Indigenats, der dem schmachvollen Zustande ein Ende machte, daß der deutsche Nachbar als Ausländer behandelt wurde, fügte der Reichstag in der ersten Gruppe des Art. 4 zu Freizügigkeit, Heimathsrecht und Niederlassung das Staatsbürgerrecht. Die zur Durchführung der wirthschaftlichen Einheit bestimmten Gruppen des Art. 4 und die nach dieser Richtung in den besonderen Abschnitten über Zoll- und Handelswesen, Eisenbahnen, Post und Telegraphie, sowie über Handelsschifffahrt schon aufgenommenen Verwaltungsvorschriften erhielten eine Anzahl zweckmäßiger Ergänzungen.

Bei dem Abschnitte über den Bundesrath wurde die dem Art. 7 beiläufig eingefügte Vorschrift, daß Beschlüsse dieser Versammlung über Verfassungsänderungen zwei Drittel der Stimmen erfordern, als Art. 78 an den Schluß der Verfassung gestellt mit dem selbstverständlichen Eingange, „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung." Der bei diesem Anlaß gestellte Antrag, auch im Reichstage die Zweidrittelmehrheit für Verfassungsänderungen zu erfordern, wurde abgelehnt in der richtigen Erwägung, daß damit eine bedenkliche Hemmung für den Ausbau der nach allseitigem Geständnisse noch vielfach unfertigen Ver-

fassung geschaffen würde. In der Vorschrift für den Bundesrath dagegen erkannte man eine ebenso nothwendige Sicherung der Krone Preußen gegen Schwächung wie der verbündeten Staaten gegen übermäßige Anspannung der Bundesgewalt an, da die fünfzehn kleinsten mit nur je einer Stimme ausgestatteten sowohl wie die Präsidialmacht mit ihren siebzehn Stimmen jede Verfassungsänderung hindern können. Um so unbedenklicher mußte es dann aber sachlich sein, unter die Verfassungsänderungen auch jede Erweiterung der durch die Verfassung bestimmten Zuständigkeit des Bundes zu begreifen. Diese bei der Verfassungsberathung durch Ablehnung der ausdrücklich für und wider gestellten Anträge unentschieden gebliebene Frage ist später Gegenstand eines lebhaft geführten Streites geworden, der indeß durch die Thatsachen des Verfassungslebens längst zu Gunsten der Zuständigkeit des Bundes und Reiches ausgetragen ist. Die entgegengesetzte Auffassung konnte sich auch außer dem Vorgange der Reichsverfassung von 1849 und dem vermeintlichen „Wesen des Bundesstaates" nur auf die geschichtswidrige Voraussetzung gründen, daß der Norddeutsche Bund mit seiner Verfassung endgültig auf Grund eines Vertrages errichtet worden sei, der im Eingange der Verfassungsurkunde seinen Ausdruck gefunden habe, so daß der vertragsmäßig bestimmte Umfang der von den Einzelstaaten auf den Bund übertragenen Zuständigkeit nur mit Zustimmung aller Vertragsschließenden überschritten werden könne. Wäre aber auch die Voraussetzung richtig, so wäre es nicht die Folgerung, weil sie folgerichtig dahin führen müßte, jede Verfassungsänderung von der Zustimmung aller verbündeten Staaten abhängig zu machen. Warum das, was die Einzelstaaten von ihrer formalen Staatsgewalt an die Präsidialmacht oder die Mehrheit des Bundesrathes abgegeben, anders zu behandeln wäre als was sie zu der Zuständigkeit des Bundes beigesteuert, ist nicht abzusehen. Da aber Art. 78 Verfassungsänderungen ausdrücklich zuläßt, ohne darin den Art. 4 auszunehmen, so würde doch die Zulässigkeit jeder Verfassungsänderung mit der Verfassung selbst zur „Vertragsleistung" der Verbündeten derart gehören, daß sie sich im Voraus auch auf alle zukünftigen Verfassungsänderungen verpflichtet hätten.

Der Grundgedanke des Entwurfs, daß die Regierung des Bundes, soweit sie nicht ausschließlich dem Präsidium und Oberfeldherrn übertragen war, durch die verbündeten Regierungen im Bundesrathe ausgeübt werde, hatte seinen Ausdruck zuerst in der Einrichtung der Bundesrathsausschüsse in Art. 8 gefunden. Der Einwand, daß mit einer solchen „Executive" irgend welche Verantwortlichkeit für die von ihr ausgehenden Regierungshandlungen schlechthin unvereinbar sei, war durchaus zutreffend — weder kann ein nach Mehrheit beschließendes Collegium selbst, noch kann ein anderer für es verantwortlich sein. Diejenigen also, die für alle Regierungshandlungen im Bunde eine volle Verantwortlichkeit von Ministern forderten, mußten folgerichtig die Verwerfung des Art. 8 beantragen. Die nationalliberale Partei indeß mit Ausnahme einer kleinen Minderheit hatte die schwere Gefährdung des Verfassungswerkes und seiner späteren Ausdehnung auf den Süden durch den Angriff auf den Antheil der Regierungen an der Bundesregierung wohl erkannt. Sie ließ in der Verhandlung erklären, daß sie aus diesem Grunde nicht für die Streichung des Art. 8 stimmen könne, obwohl sie nicht verkenne, daß die Einrichtung eines verantwortlichen Ministeriums an Stelle des Bundesrathes „für die Stetigkeit und Einfachheit einer Regierung viel bessere Formen herbeiführen würde." In Folge ihrer Haltung wurde Art. 8 angenommen und fiel der Antrag, in Art. 11 die Sätze einzuschalten: „Das Bundespräsidium . . übt die vollziehende Gewalt nach Maßgabe dieser Verfassung durch verantwortliche Minister aus" und „alle Regierungsakte des Bundespräsidiums bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung mindestens eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortung dem Bundesrathe und Reichstage gegenüber übernimmt" durch 177 gegen 86 Stimmen. Neben diesem Antrage, in dem die Auffassung des Herzogs von Coburg nur mit dem wesentlichen Unterschiede zum Ausdruck gelangt war, daß er den Bundesrath unbedenklich als gesetzgebende Körperschaft gelten ließ, lag der von den „Bundesstaatlich-Constitutionellen" eingebrachte, im Wesentlichen der Oldenburgischen Erklärung entsprechende Antrag vor, welcher im ersten Satze dem Bundespräsidium die Ausübung der „oberaufsehenden und vollziehenden Gewalt" beilegte,

wobei es „an die Mitwirkung des Bundesrathes und seiner Ausschüsse nur soweit gebunden" sein sollte, als die Verfassung ausdrücklich bestimme. Demgemäß konnte die Verantwortung, die mit der Gegenzeichnung der Verfügungen des Präsidiums durch mindestens einen Bundesminister zu übernehmen war, nur dem Reichstage gegenüber ausgesprochen werden. Auch dieser Antrag wurde abgelehnt, ohne daß Graf Bismarck in die Verhandlung einzugreifen veranlaßt war.

Zu den bedeutsamsten Erklärungen aber gab der Antrag der Nationalliberalen Anlaß, der es unternahm, mit der unverantwortlichen „Executive" des Bundesrathes die Verantwortlichkeit für die selbstständigen Regierungshandlungen des Präsidiums zu verbinden, ohne den offenen Gegensatz eines verantwortlichen Ministeriums zum Bundesrathe. Dies sollte erreicht werden durch einen Zusatz zu Art. 12 des Entwurfes, nach welchem das Präsidium neben dem Bundeskanzler „ferner die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige" ernennt, welche dem Präsidium zustehen, in Verbindung mit einer nach Art. 18 einzuschaltenden neuen Bestimmung, daß die „im Namen des Bundes" zu erlassenden „Anordnungen und Verfügungen" des Präsidiums zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder „eines der Vorstände" der einzelnen Verwaltungszweige bedürfen, „welche dadurch die Verantwortlichkeit übernehmen." Der Antragsteller, Abg. v. Bennigsen, erläuterte diese Vorschläge dahin: die Verantwortlichkeit finde „gegenüber dem Bundesrathe, gegenüber dem Reichstage" statt; die „Formen", innerhalb deren sie geltend gemacht werden soll, schon jetzt festzustellen, werde „seine Schwierigkeiten haben", wohl aber könne man die „verantwortlichen Organe soweit feststellen, als die Befugnisse der Präsidialmacht schon jetzt klar vorliegen." Die Ausschüsse des Bundesrathes bieten dafür kein Hinderniß, da sie „überhaupt gar keine Executive haben", sondern nur „die Entscheidung des Bundesrathes vorbereiten." Endlich soll es der preußischen Regierung überlassen sein, ob als „Vorstände" der Bundesverwaltungszweige die betreffenden preußischen Ressortminister oder „Bundesbeamte" angestellt werden. — Graf Bismarck begann seine Erwiderung mit einem Satze, der schon bestimmt erkennen ließ, wie weit er bereit sein würde, den Absichten der An-

träge entgegenzukommen: „Insoweit eine Verantwortlichkeit in der Unterzeichnung liegt, glaube ich, ist es für Ihren Zweck gleichgültig, ob diese Verantwortlichkeit von einer oder von mehreren Personen getragen wird." Bei Annahme des Antrages aber würde „für die preußische Regierung nothwendig sein, ihren Einfluß und ihre Stellung im Bundesrathe dadurch zu schwächen, daß sie denselben nicht in einheitlicher, sondern in collegialischer Form ausübte." Es könnte dadurch eine „collegialische Abstimmung" unter den „verschiedenen Preußischen Bundescommissaren nothwendig sein", bei der sich „möglicher Weise der Bundeskanzler in der Minorität befinden würde, indem jeder der mit concurrirenden Collegen sich auf seine besondere und persönliche Verantwortlichkeit beriefe." „Es ist Sache des Bundeskanzlers oder des ihm vorgesetzten Ministers des Auswärtigen, sich mit seinen Collegen, den preußischen Ministern in derjenigen Fühlung zu erhalten, daß er in erheblichen politischen Fragen weiß, wie weit er im Bundesrathe gehen kann, ohne daß er der Unterstützung des preußischen Gesammtministeriums, dem er angehört, verlustig geht. Aber die Instruktion des Bundeskanzlers kann meines Erachtens nur vom preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten ausgehen, oder der letztere muß selbst der Bundeskanzler sein . . . dieses Princip aber, daß die preußische Stimmenabgabe innerhalb des Bundesrathes allein von dem auswärtigen Ministerium abhängt, wird durch diesen Zwang die Stimmen gewissermaßen collegialisch abzugeben wesentlich alterirt." Zum Schlusse regte der leitende Staatsmann nochmals an, einen „Ausdruck für die Verantwortlichkeit" auszuscheiden, „die der Bundeskanzler durch seine Unterzeichnung übernimmt." Ein anderer Redner der nationalliberalen Partei, der Abg. Twesten, glaubte, die Bedenken des Grafen Bismarck damit zu heben, es sei in dem Antrage nicht gesagt, daß die Chefs der Verwaltungszweige, welche die Krone Preußens zu ernennen hat, nothwendig Mitglieder des Bundesrathes sein müßten. Nach der Verfassung werde der Kanzler „ein ausführender Beamter der Krone Preußen" als des Bundespräsidiums, „eine Art preußischer Minister für die deutschen Angelegenheiten" sein, der „als solcher zugleich das Präsidium des Bundesrathes führt." Die übrigen Verwal-

tungszweige aber würden „ganz unabhängig von dem Bundesrath besonderen Vorständen zur Verwaltung übergeben werden können, dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten die des Bundes, dem preußischen Kriegsminister das Kriegswesen im Bunde", es sei aber darum noch nicht nothwendig, daß diese preußischen Minister zugleich Mitglieder des Bundesrathes wären. Darauf antwortete Graf Bismark: „Ich hatte es allerdings so verstanden, daß mit diesen Chefs der Verwaltungszweige preußische Mitglieder des Bundesrathes gemeint sein sollten . . . Wenn aber Beamte gemeint sind, die außerhalb des Bundesrathes stehen, dann scheint mir der Antrag in sehr enger Verwandtschaft und fast Identität mit dem schon abgelehnten Antrage eines unitarischen Bundesministeriums zu stehen"; von allen schon erörterten Bedenken, die „dem entgegenstehen", hebt der leitende Staatsmann „nur noch eins" hervor, „was noch nicht so scharf hervorgehoben ist: Sie würden mit einem solchen Bundes-Finanzminister den Königlich Sächsischen, den Hessischen Finanzminister mediatisiren, um ihn zu einem Unterbeamten des Bundesfinanzministers machen. Das thun die Regierungen nicht, und wir haben keine Nothwendigkeit, etwas von ihnen zu verlangen, wenn dadurch eher unser ganzes Werk in Gefahr gerathen könnte." Bei der Abstimmung wurde der beantragte Zusatz zu Art. 12 angenommen, dann aber dieser Art. mit dem Zusatze durch eine Mehrheit von nur zwei Stimmen abgelehnt. Da aber dieses Ergebniß, mit dem der ganze Antrag der Nationalliberalen gefallen war, auch die in der Mehrheit stehenden Freiconservativen nicht befriedigte, beantragten diese die Wiederaufnahme des Inhaltes in Art. 15 (früher 16), was den Nationalliberalen Anlaß gab, dazu auch ihre Anträge zu wiederholen. Nach einer breiteren und erregteren Variation der früheren Ausführungen wurden diese abermals abgelehnt, worauf man endlich zu dem Art. 18 (jetzt 17) des Entwurfs der Anregung des Grafen Bismarck folgend sich dahin verständigte, bei der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers den Zusatz zu machen: „welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt", was nun mit großer Mehrheit angenommen wurde. Ein weiterer Zusatz, durch den Herr v. Bennigsen den fortgeschrittenen Liberalen entgegenzukommen suchte:

„Durch ein besonderes Gesetz werden die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt" wurde abgelehnt.

Der äußere Aufbau der Bundesgewalt ist hiernach aus den Verhandlungen des Reichstages unversehrt hervorgegangen und mit gutem Grunde. In den Erklärungen des leitenden Staatsmannes mußte eins befremden, und ist nur aus den Gewöhnungen des Deutschen Bundes zu erklären, daß er die Leitung des Bundesrathes durch den Kanzler als Zubehör seines Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten behandelte. Gerade wenn es auf die einheitliche Abgabe der preußischen Stimmen ankam, ließ sich diese Einheit nur in dem Ministerpräsidenten darstellen, nicht in einem Ressortminister, und Graf Bismarck irrte nur über die Eigenschaft, in der ihm die „Instruktion des Bundeskanzlers" zukam. Daß aber diese Stelle nicht mehr von einem an Instruktionen gewiesenen Untergebenen eines preußischen Ministers ausgefüllt werden könne, sobald ihr eine selbstständige Verantwortlichkeit auferlegt wurde, war ihm klar und er hat diese Folge auch in der That gezogen. Ob die preußische Stimmenabgabe auf Grund einer „Abstimmung" im Staatsministerium oder auf den einseitigen Vortrag des Ministerpräsidenten erfolgt, der sich dabei mit seinen Amtsgenossen nur in Fühlung zu halten hat, berührt den Bund rechtlich nicht. Wohl aber wäre die Einheitlichkeit der Stimmabgabe und zugleich der ersprießliche Gang der Geschäfte im Bundesrathe aufs ernstlichste gefährdet worden, wenn Beamte der Krone Preußen, mochten sie nur für die Bundesgeschäfte ernannt oder zugleich preußische Minister sein, in die Lage gebracht wären, zur Wahrung einer ihnen selbstständig obliegenden Verantwortung in den Verhandlungen des Bundesrathes eine unabhängige Haltung einzunehmen. Das denkbar verkehrteste aber wäre gewesen, Vorstände selbstständiger Reichsverwaltungen außerhalb des Bundesrathes zu stellen. Bei der Art, wie die Regierungsrechte zwischen der Krone Preußen und dem Bundesrathe vertheilt waren, konnte die Einheit der Bundesregierung nur dadurch gewahrt werden, daß sie immer wieder im Bundesrathe zusammenlief, in dem die Krone Preußen den auf ein gutes Drittel der Stimmen gestützten Vorsitz führte.

Was die Art der Verantwortlichkeit anlangt, die nach dem Ergebnisse der Abstimmungen allein der Bundeskanzler zu tragen hat, so war mit dem Antrage, der die „vollziehende Gewalt" im Bunde schlechthin durch „verantwortliche Minister" ausüben lassen wollte, auch die Ausführungsbestimmung gefallen, welche die Minister der „Anklage" wegen „des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrathes" unterwarf, mit jener Harmlosigkeit Deutscher Verfassungsklitterei, die dem Minister die Sicherheit eines festen strafrechtlichen Thatbestandes versagt, die dem Mörder und Dieb gewahrt ist. Vielmehr ist durch die Ablehnung des letzterwähnten Antrages v. Bennigsen mindestens soviel festgestellt, daß die in Art. 17 dem Bundeskanzler auferlegte Verantwortlichkeit nicht nothwendig ein Verfahren zur Geltendmachung derselben erfordert, sie muß also eine bestimmte verfassungsrechtliche Bedeutung auch unabhängig von einem solchen „Verfahren" haben, das im Laufe eines Menschenalters im Ernste niemals vermißt worden ist. Und diese Bedeutung hat Gneist in der Verhandlung des Reichstages nüchtern dahin ausgedrückt, daß ein „bestimmtes Organ der Staatsgewalt bezeichnet ist", das „dem Parlamentskörper über Akte der Executive Rede und Antwort zu geben hat." Daß nun ein Minister für seine e i g e n e n Verwaltungshandlungen oder Unterlassungen nicht nur dem „Parlamentskörper" verantwortlich ist, in welchem er aufgefordert werden und durch die Umstände bestimmt, wenn nicht genöthigt sein kann „Rede und Antwort zu geben", sondern der Oeffentlichkeit überhaupt in dem Sinne, daß er ihrem freiesten Urtheile über Handlungen und Unterlassungen im Amte ausgesetzt ist, folgt so selbstverständlich aus dem Wesen jedes öffentlichen Amtes, mit dem die Pflicht es zur besten Förderung des Gemeinwohles auszuüben unzertrennlich verbunden ist, daß es einer besonderen Bestimmung darüber nicht bedurft hätte. Was der Zusatz in Art. 17 bestimmt, ist auch nur, daß der Bundeskanzler unabhängig von der ihn für seine eigene Amtsführung betreffenden Verantwortung auch für die Anordnungen und Verfügungen des Königs von Preußen innerhalb seiner Präsidialbefugnisse verantwortlich gemacht ist, diese also in seiner Person der Beurtheilung durch die „parlamentarische Körperschaft" wie in der Oeffentlichkeit

überhaupt unterworfen sind und er über sie „Rede und Antwort“ zu geben hat. Wie viel oder wenig Werth man dieser Verantwortlichkeit für die Sicherung der Verfassungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Präsidiums beilegen will, obwohl für jeden, der Augen hat zu sehen, die dreißigjährige Verfassungsgeschichte im Bunde und Reich keinen Zweifel lassen kann — auf die Stellung des Königs selbst in der Bundesverfassung hatten die fünf Worte des Zusatzes eine Rückwirkung, an die augenscheinlich damals Niemand gedacht hat. Wenn der Kern des Wesens der Monarchie darin liegt, daß dem Könige keine allgemeine Anordnung und keine Verfügung im einzelnen Falle gegen seinen Willen aufgedrungen werden kann, so würde der König von Preußen in der Bundesverfassung insoweit keine monarchische Stellung haben, als im Bundesrathe der Beschluß einer Aenderung des bestehenden Rechtszustandes oder einer Verwaltungshandlung gegen seine Stimme gefaßt werden kann. Die „logische“ Methode folgert aus dem Wortlaut der Art. 16 und 17, daß der jetzige Kaiser verpflichtet ist, die im Bundesrathe beschlossenen Vorlagen an den Reichstag zu bringen, die von Bundesrath und Reichstag übereinstimmend beschlossenen Gesetze auszufertigen, zu verkünden und ihre Ausführung zu überwachen, demnach auch die dazu erforderlichen Verfügungen zu erlassen. Aber nach demselben Wortlaut ist die Erfüllung dieser kaiserlichen Pflichten dadurch bedingt, daß sich ein Reichskanzler findet, der bereit ist, seine Gegenzeichnung zu geben. Der im Amte befindliche Kanzler ist dazu verpflichtet, aber doch nur, wenn er im Amte bleiben will; er ist aber nicht verpflichtet im Amte zu bleiben, um einer Anordnung oder Verfügung des Kaisers die Gegenzeichnung zu ertheilen, für die er die Verantworlichkeit nicht übernehmen will, weil er den Inhalt des Bundesrathsbeschlusses mißbilligt, dem damit die rechtliche Wirksamkeit gegeben werden soll. Die Entlassung wie die Ernennung des Kanzlers steht nach Art. 15 in der freien Wahl des Kaisers, der weder verpflichtet sein kann, einen Kanzler, den er sonst nicht entbehren will, zu entlassen wegen einer Weigerung, deren Grund er selbst billigt, noch einen anderen Kanzler, der nicht der Mann seiner Wahl wäre, zu ernennen, nur weil er bereit ist,

die Gegenzeichnung zu einer ihm selbst aufgenöthigten Anordnung oder Verfügung zu geben. Die „logische" Methode verfängt sich hier recht in ihren eigenen Schlingen — die Verantwortlichkeit des Kanzlers, wenn er sie ernsthaft nimmt, führt dahin, dem Kaiser zu geben, was des Kaisers ist, wo es ihm durch den Mißbrauch eines formalen Rechtes genommen werden sollte.

Im Abschnitte über den Reichstag bestimmte Art. 21 (jetzt 20) des Entwurfes, daß er „aus allgemeinen und directen Wahlen hervorgeht"; der Zusatz, daß bis zum Erlaß eines Reichswahlgesetzes die Wahlen so „zu erfolgen haben", wie „der erste Reichstag des Norddeutschen Bundes gewählt worden ist", zeigte, daß nicht daran gedacht war, die geheime Abstimmung verfassungsmäßig auszuschließen. Die nationalliberale Partei beeilte sich aber, ihr durch einen Zusatz verfassungsrechtliche Anerkennung zu geben, den der Antragsteller ohne Arg und Widerspruch als angeborenes Menschenrecht behandelte. Der leitende Staatsmann hat zur Rechtfertigung des Wahlsystemes, wegen dessen er später so hart getadelt worden ist, damals erklärt: „Das allgemeine Wahlrecht ist uns gewissermaßen als ein Erbtheil der deutschen Einheitsbestrebungen überkommen . . . wir haben es im Jahre 1863 den damaligen Bestrebungen Oesterreichs in Frankfurt entgegengesetzt, und ich kann nur sagen: ich kenne wenigstens kein besseres Wahlgesetz." Die liberalen Parteigruppen waren durch Vergangenheit und „Grundsätze" in dem Maaße stärker für das allgemeine gleiche Wahlrecht verpflichtet, als sie einzeln schlechtere Erfahrungen mit diesem ersten Versuche desselben gemacht hatten; und umgekehrt war der Erfolg für die Conservativen so günstig gewesen, daß sie nicht versucht waren, sich darüber zu ereifern. Ueber eine doppelte Einschränkung der Wahlfähigkeit aber waren diese mit dem leitenden Staatsmanne ebenso einverstanden: mit der Ausschließung der Beamten und der Versagung der Diäten. Die Ueberwucherung der parlamentarischen Versammlungen mit Beamten, deren Unzuträglichkeiten Graf Bismarck scharf und treffend hervorhob, war aber in den deutschen Gewöhnungen so fest gewurzelt, daß die Liberalen mit Hülfe der Mittelgruppen vielmehr das übliche Vorrecht der Beamten durchsetzten, durch Annahme einer Parlamentswahl sich

ohne Urlaub ihren Amtspflichten zu entziehen. So mißlich rückschauende Betrachtungen sind, so liegt doch die Frage nahe, ob nicht der leitende Staatsmann, statt von der Versagung der Diäten, die seine Erwartungen nicht erfüllt hat, das Schicksal der Verfassung abhängig zu machen, durch dieses Zugeständniß die Ausschließung der Beamten und die öffentliche Abstimmung hätte erreichen können und zwar diese aus demselben Grunde, aus dem man die Verantwortlichkeit des Kanzleramtes verlangte, da wie dieses auch das Wahlrecht als Befugniß des öffentlichen Rechtes mit der öffentlichen Verantwortung für die pflichtmäßige Ausübung behaftet ist. — Im Uebrigen ist der Reichstag mit Erfolg bedacht gewesen, die ihm durch den Entwurf nach dem in den deutschen Verfassungen Herkömmlichen gegebene staatsrechtliche Ausstattung durch wichtige und unwichtige Gerechtsame zu ergänzen, die eine Bedeutung für die staatsrechtliche Ordnung des Bundesverhältnisses nicht haben. Das gleiche muß von dem in den jetzigen Art. 12 gebrachten Zusatze gesagt werden, daß völkerrechtliche Verträge, außer der „zu ihrem Abschlusse erforderlichen Zustimmung" des Bundesrathes, die von der Conferenz als Beschränkung der völkerrechtlichen Vertretung eingeführt war, „zu ihrer Gültigkeit" der „Genehmigung" des Reichstages bedürfen. Der Antrag, der den Bundesrath auf die Stellung einer gesetzgebenden Körperschaft beschränken wollte, hatte neben die Zustimmung des Bundesrathes die des Reichstages gestellt, vermuthlich ohne daß die Antragsteller sich bewußt waren, damit einen bis jetzt in Deutschland unbekannten parlamentarischen Eingriff in die völkerrechtliche Vertretung einzuführen. Der Wortlaut der vom Reichstag angenommenen Einschaltung setzt die „Gültigkeit" dem „Abschlusse" derart entgegen, daß sie unmöglich auf die völkerrechtliche Geltung, sondern nur entsprechend dem Vorbilde der preußischen Verfassung auf die Rechtswirkung der in den inneren Rechtszustand eingreifenden Vertragsbestimmungen bezogen werden kann.

Im Abschnitte über das Bundeskriegswesen hatte Art. 55 des Entwurfs (jetzt 59) den in Preußen nicht zum Austrage gebrachten Streit über die zur Aufrechthaltung der neuen Heereseinrichtungen nothwendige Verlängerung der Dienstzeit im stehen-

den Heere durch die Festsetzung derselben auf sieben Jahre abgeschlossen; auf einen Antrag der Altliberalen gab dann der Reichstag auch der dreijährigen Dienstzeit bei den Fahnen gegen die im preußischen Abgeordnetenhause angeregte Herabsetzung auf zwei Jahre verfassungsrechtliche Sicherung. Dafür wurde die allgemeine gesetzliche Ordnung des Heereswesens angebahnt durch den Zusatz zu Art. 57 (jetzt 61): „Nach gleichmäßiger Durchführung der Bundeskriegsorganisation wird das Bundespräsidium ein umfassendes Bundesmilitärgesetz dem Reichstage und dem Bundesrathe zu verfassungsmäßiger Beschlußnahme vorlegen." — Die heftig umstrittenen Bestimmungen der Art. 56 und 58 (jetzt 60 und 62) über die dauernde Friedenspräsenzstärke von ein Prozent der Bevölkerung von 1867 und das nach ihrer Kopfzahl zu berechnende Pauschquantum von 225 Thlr. „zur Bestreitung des Aufwandes für das gesammte Bundesheer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen" wurden in der Vorberathung des Reichstages beide auf die Zeit bis 31. Dezember 1871 beschränkt und der Zusatz der ersteren, daß „bei wachsender Bevölkerung nach je 10 Jahren ein anderer Prozentsatz festgesetzt wird", dahin abgeändert, daß „für die spätere Zeit die Friedenspräsenzstärke des Heeres im Wege der Bundesgesetzgebung festgestellt wird." Ohne Zweifel hatten diese Bestimmungen im Sinne der preußischen Regierung in erster Reihe den Zweck, die Wehrkraft des Bundes gegen ein partikularistisches Widerstreben der „Verbündeten" zu sichern, bei dem diese der Unterstützung durch ihre Landesvertretungen gewiß sein konnten. Was aber dem Bundesrathe versagt sein sollte, konnte dem Reichstage nicht zugestanden werden — und diese Nebenwirkung machte nach den Erfahrungen des Verfassungsstreites der preußischen Regierung kaum weniger erwünscht sein. Indeß war man sich im Laufe der Verhandlungen bald in dem Gedanken einer Uebergangszeit entgegengekommen, und es war nur die Kürze dieser Zeit und die Unsicherheit des Ueberganges in das spätere Verhältniß, was der preußischen Regierung die Beschlüsse der Vorberathung unannehmbar machte, ohne daß sie schlechthin auf Widerherstellung des Entwurfes bestand. Die Sicherung des Ueberganges nun war die Stelle, an welcher die Mittelparteien sich verständigten, dem

Bedenken entgegenzukommen, das sie nicht als unbegründet zurückweisen konnten; und die Vermittlung wurde durch Unterscheidung des Verhältnisses zwischen Bund und Reich und zwischen Bundesgewalt und Reichstag gefunden. Der in der Schlußberathung angenommene Zusatz zu Art. 62 bestimmt: „Nach dem 31. Dezember 1871 müssen diese Beiträge von den einzelnen Staaten des Bundes zur Reichskasse fortgezahlt werden. Zur Berechnung derselben wird die im Art. 60 interimistisch festgestellte Friedenspräsenzstärke so lange festgehalten, bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert ist. — Die Verausgabung dieser Summe für das gesammte Reichsheer und dessen Einrichtungen wird durch das Etatsgesetz festgestellt. — Bei der Feststellung des Militärausgabeetats wird die auf Grundlage dieser Verfassung gesetzlich feststehende Organisation des Reichsheeres zu Grunde gelegt." — Die Erfahrung hat auch an dieser Stelle die Erwartungen und Befürchtungen der streitenden Theile nicht bestätigt. An eine Herabsetzung der Friedensstärke des Heeres, die der Reichstag durch die Fassung des Schlußsatzes in Art. 60 offen halten wollte, hat in länger als dreißig Jahren nicht gedacht werden können; vielmehr war die Regierung zweimal in der Lage, für eine vom Reichstage versagte Verstärkung des Friedensheeres mit Erfolg Berufung an die Wähler einzulegen. Die „gesetzlich feststehende Organisation des Bundesheeres" ist durch das Militärgesetz von 1874 so fest ausgebaut, daß der Gefahr eines Verfassungsstreites an dieser Stelle nach menschlicher Voraussicht vorgebeugt ist.

Den Abschnitt über die Bundesfinanzen hatte erst die Conferenz aus den zerstreuten Bestimmungen des preußischen Entwurfs zusammengestellt, in der Sache aber es in Art. 65 (jetzt 69) bei der Unterscheidung des Aufwandes für das Bundesheer und für die Marine von den übrigen „gemeinschaftlichen Ausgaben" belassen, für die allein „Feststellung im Wege der Bundesgesetzgebung" für „die Dauer der dreijährigen „Legislaturperiode" vorgesehen war. Der Reichstag hat diesen Artikel dahin abgeändert, daß „alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes für jedes Jahr veranschlagt und auf den Bundeshaushaltsetat gebracht werden, der vor Beginn des Etatsjahres durch ein Gesetz festgestellt wird." Ent-

sprechend werden nach dem eingeschobenen Art. 71 „die gemeinschaftlichen Ausgaben in der Regel für ein Jahr bewilligt." In Art. 66 (jetzt 70) ist die Aufzählung der zur „Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben" zunächst dienenden Mittel ergänzt; die, soweit diese Einnahmen nicht ausreichen, von „den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringenden Beiträge" — in denen sich allein das Pauschquantum von 225 Thlrn. für das Heerwesen verwirklicht — sind durch den Zusatz „so lange Bundessteuern nicht eingeführt sind", als nur vorläufig zugestandene „Kopfsteuer" behandelt, wie sie in den Verhandlungen treffend genannt wurden; sie sollen auch von dem Präsidium nicht, wie der Entwurf enthielt, „nach Bedarf", sondern „bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages" ausgeschrieben werden. Endlich ist in einem neuen Art. 73 die Aufnahme von Bundesanleihen „im Wege der Bundesgesetzgebung" ausdrücklich vorgesehen.

Da der Bund nach der Verfassung eigene Justizeinrichtungen nicht hatte, war in dem Art. 68 und 69 des Entwurfes (jetzt 74 und 75) die Bestrafung von „Unternehmen gegen die Existenz, die Integrität, die Sicherheit oder die Verfassung des Bundes" sowie von Beleidigungen seiner Körperschaften und Behörden, ihrer Mitglieder und Beamten nach Maßgabe der entsprechenden Strafvorschriften der einzelnen Bundesstaaten vorgeschrieben und, soweit hiernach Hochverrath oder Landesverrath vorliege, das Oberappellationsgericht zu Lübeck als zuständige Spruchbehörde in erster und letzter Instanz bestimmt. Der Reichstag hat dem nur eine unwesentliche Ergänzung zugefügt und die Bestimmungen des Art. 70 (jetzt 76) über Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten und Verfassungsstreitigkeiten in denselben unverändert in der Fassung der Conferenz angenommen; er hat den neuen Art. 77 eingefügt, welcher den Bundesrath zur Abhülfe erwiesener Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege in einem Bundesstaate ermächtigt.

In dieser Uebersicht stellt sich ein reichliches Maß selbstständiger Einwirkung dar, die dem Reichstag auf die Gestaltung der Bundesverfassung freigelassen war, und gewiß sind viele seiner Aenderungen und Ergänzungen als „zweifellose Verbesserungen"

des Entwurfes der Regierungen anzuerkennen, wie auch Graf Bismarck in der Erklärung vom 15. April aussprach, während die Versammlung in freier Bescheidung die „Principien" des Entwurfes so weit unberührt ließ, daß die ernstliche Gefährdung des Verfassungswerkes vermieden blieb.

Nach den Abstimmungen des Reichstages vom 16. April traten alsbald die Bevollmächtigten der Regierungen zusammen und erklärten sich zu Protokoll „einstimmig dahin, den Verfassungsentwurf, wie er aus der Schlußberathung des Reichstages hervorgegangen ist, anzunehmen." Sie ersuchten zugleich den Vorsitzenden „davon den Reichstag in Kenntniß zu setzen mit dem Hinzufügen", daß die Regiernngen „die Bundesverfassung in dieser Gestalt nach Maaßgabe der in den einzelnen Ländern bestehenden Verfassungen zur gesetzlichen Geltung bringen würden." Nachdem Graf Bismarck diesem Auftrage in der Sitzung des Reichstages vom 17. April durch Verlesung des Protokolls nachgekommen, erklärte er „auf Grund der Machtvollkommenheit, welche die verbündeten Regierungen dem Könige von Preußen übertragen haben", und auf Grund der ihm vom Könige „zu diesem Behufe ertheilten Vollmacht die Verfassung des Norddeutschen Bundes, wie sie aus der Berathung des Reichstages hervorgegangen ist, für angenommen durch die zu dem Norddeutschen Bunde verbündeten Regierungen". Die staatsrechtliche Bedeutung dieser Erklärungen ist unverkennbar. Die Regierungen, die sie abgeben oder in ihrem Namen abgeben lassen, *sind* „zum Norddeutschen Bunde verbündet"; dieser Bund *besteht* unter ihnen, wie er bestehen muß, um für ihn als Gesammtstaat die von den Regierungen und dem Reichstage übereinstimmend angenommene Verfassung „zur gesetzlichen Geltung zu bringen." Auf dem Boden des monarchischen Staatsrechtes kann eine Verfassung gesetzliche Geltung nur so erlangen, daß sie von der Regierung dieses Staates als Gesetz erlassen wird. Die Regierung des Bundes ist vorläufig wie nach der Form der angenommenen Verfassung die Gesammtheit der verbündeten Regierungen. Da es vor gesetzlicher Geltung der Verfassung an einem verfassungsmäßigen Ausdruck ihrer Einheit fehlt, haben sie vorläufig dem Könige von Preußen „Machtvollkommenheit" ertheilt,

im Namen ihrer Gesammtheit gegenüber dem Reichstage als der vorläufigen parlamentarischen Vertretung des Gesammtstaates die rechtsverbindliche Erklärung der Annahme der Verfassung abzugeben, wie sie aus seinen Beschlüssen hervorgegangen ist. Diese Erklärung kann noch nicht gleichbedeutend sein mit dem Entschluß, die Verfassung als Gesetz zu erlassen, da dieser Erlaß noch bedingt ist durch die Genehmigung der Landesvertretungen eines Theiles der zum Bunde vereinigten Staaten und der bedingte Erlaß eines Gesetzes undenkbar ist. Ueber den Eintritt dieser Bedingung aber haben die Regierungen sich nur noch untereinander zu verständigen, und den Entschluß, demgemäß die Verfassung als Gesetz zu erlassen, bringen sie zum Ausdruck durch ihre Verkündigung als Gesetz. Da die Verfassung nicht vor ihrer Verkündigung gesetzliche Geltung erlangen kann, fehlt es zu dieser Verkündung an der bundesgesetzlichen Form, die aber so ersetzt werden kann, daß alle Regierungen übereinstimmend jede für den Umfang ihres Staates, alle zusammen also für den Umfang des Bundes die Verfassung verkündigen. Sie führen damit einzeln nur aus, wozu sie durch den in ihrer Gesammtheit gefaßten Beschluß sich dem Bunde gegenüber verpflichtet haben, und da diese Verpflichtung auf die Verkündigung der Verfassung zum Zweck ihrer bundesgesetzlichen Geltung geht, so verkünden sie nicht übereinstimmende Landesgesetze, durch die keine Gesammtstaatsverfassung gesetzliche Geltung erlangen kann, sondern das erste und oberste Gesetz des Bundes im Namen der Bundesregierung. Durch die Erklärungen vom 16. und 17 April und die nachfolgende Erfüllung der darin übernommenen Verpflichtung durch die einzelnen Landesregierungen wird also die hier vertretene Auffassung der Entstehung des Norddeutschen Bundes und seiner Verfassung vollkommen bestätigt.

Mit hoher Genugthuung durfte der König von Preußen in seiner Thronrede zum Schluß des Reichstages das gelungene Werk in die Sätze zusammenfassen: „Die Bundesgewalt ist mit den Befugnissen ausgestattet, welche für die Wohlfahrt und die Macht des Bundes unentbehrlich, aber auch ausreichend sind. Den Einzelstaaten ist, unter Verbürgung ihrer Zukunft durch die Gesammtheit des Bundes, die freie Bewegung auf allen den Gebieten verblieben, auf welchen

die Mannigfaltigkeit und Selbstständigkeit der Entwicklung zulässig und ersprießlich ist. Der Volksvertretung ist diejenige Mitwirkung an der Verwirklichung der großen nationalen Aufgaben gesichert, welche dem Geiste der bestehenden Landesverfassungen und dem Bedürfnisse der Regierungen entspricht, ihre Thätigkeit von dem Einverständnisse des Deutschen Volkes getragen zu sehen." Die Hoffnung, die der König daran knüpfte, „derselbe Geist, welcher die Aufgabe hier gelingen ließ, werde auch die Berathungen der Volksvertretungen in den einzelnen Staaten leiten", wurde nicht enttäuscht. Nur im preußischen Abgeordnetenhause versagten sich die im Reichstage geschlagenen „fortgeschrittenen" Liberalen nicht einen nochmaligen ohnmächtigen Sturmlauf gegen die Bundesverfassung, bei dem sie mit Hülfe der Klerikalen und Polen eine Minderheit von zwei Siebenteln des Hauses zusammenschaarten. Für sich haben sie in einer von 72 Mitgliedern unterstützten „motivirten Tagesordnung" ein Dokument hinterlassen, das in langathmigem Gerede der Nachwelt die Kunde sichert, aus wie nichtigen Gründen sie es auf sich genommen, die staatliche Einigung Deutschlands noch in letzter Stunde zu gefährden. Die Aufforderung an die Staatsregierung, mit der es schließt: „die anderweite Regelung der deutschen Verfassungsangelegenheit" nach ihren „Grundsätzen alsbald in Angriff zu nehmen", fällt wohlgemerkt in die Tage der Londoner Conferenz über Luxemburg, als es für den widerwilligen Partikularismus nicht mehr so hoffnungslos fern lag, Anlehnung beim Auslande gegen Preußen zu finden als im September des Jahres zuvor.

Die von den Regierungen der zweiundzwanzig verbündeten Staaten in den Tagen vom 21. bis 27. Juni erlassenen Publikationspatente bestimmen den 1. Juli 1867 als den Tag, an dem die Verfassung in Kraft treten soll. Davon enthält keines ein Wort, daß mit diesem Tage auch der Norddeutsche Bund erst als Staat seinen Anfang nehme, aber die meisten beziehen sich ausdrücklich auf die „Vereinbarung" der Verfassung mit dem Reichstage, nicht die erste aber die feierlichste Staatshandlung, durch die der Bund sein staatliches Dasein bethätigt hatte.

VII

Im Präliminar-Friedensvertrage von Nikolsburg (Art. II) hatte Oesterreich, indem es die Auflösung des bisherigen Deutschen Bundes anerkannte und „seine Zustimmung zu einer neuen Gestaltung Deutschlands ohne Betheiligung des österreichischen Kaiserstaates" gab, zugleich versprochen, „das engere Bundesverhältniß anzuerkennen", das „Preußen nördlich von der Linie des Mains begründen wird", und sich damit einverstanden erklärt, daß „die südlich von dieser Linie gelegenen Staaten in einen Verein zusammentreten, dessen nationale Verbindung mit dem Norddeutschen Bunde der näheren Verständigung zwischen beiden vorbehalten bleibt." Nach dem Wortlaut dieser Friedensbestimmung hat Preußen eine entsprechende Verpflichtung gegen Oesterreich nicht übernommen, aber wie der preußische Staatsanzeiger vom 5. August 1866 mittheilt, beruht sie wörtlich, eingeschlossen die „nationale Verbindung" (liens nationaux), auf dem von Oesterreich schon am 14. Juli angenommenen französischen Vermittelungsvorschlage, zufolge dessen Preußen sich Frankreich gegenüber, wenn auch nur formlos gebunden hat, mit seinen in Nordeutschland herzustellenden neuen Einrichtungen und Territorialveränderungen die „Mainlinie" (nach dem Ausdruck in Art. 6 des Nikolsburger Vertrages) nicht zu überschreiten. Wenn der preußische Staatsanzeiger auf Grund des angeführten deutschen und französischen Wortlautes nachdrücklich für unbegründet erklärte, „daß durch die Mainlinie das natürliche nationale Band zwischen Nord- und Süddeutschland zerrissen werde", so übersah er freilich, daß der von ihm mitgetheilte französische Text im Satze vorher von der „Union des südlichen Deutschland" ebenso ausdrücklich sagt, daß sie jouira d'une existence internationale indépendante; und wörtlich dieselbe Wendung („die eine internationale unabhängige Existenz haben wird") ist dann der in Art. IV des Prager Friedensvertrages vom 23. August wiederholten Bestimmung des Art. II des Präliminarfriedens angefügt. Die Fassung dieses Zusatzes scheint allerdings auch einen Anspruch Oesterreichs zu begründen, daß in die „internationale

Unabhängigkeit" der Südstaaten von Preußen nicht eingegriffen werde. Eine solche „Existenz", der gleichwohl eine „nationale Verbindung mit dem Norddeutschen Bunde" vorbehalten wird, ist ein dreistes Plagiat an der deutschen Staatslehre, die das Widersprechende so friedlich in ihren Begriffen zu vereinigen weiß. Der thätige Staatsmann mußte wohl oder übel durch diese Klippen von Papier hindurchsteuern.

Darin nun war Preußen durch die Beschränkung auf die Mainlinie keinesfalls behindert, von den süddeutschen Staaten, deren Gebiet sich über den Main hinaus erstreckte, Landabtretungen nördlich dieses Flusses als Bedingung des Friedensschlusses zu fordern. In der That wurde von Hessen die ganze „Provinz" Oberhessen, von Bayern ein beträchtlicher Theil von Oberfranken und dazu eine theilweise Entschädigung Hessens in der Rheinfalz verlangt. Daraus erklärt sich, daß der Friede mit den beiden anderen Staaten, bei denen eine solche Forderung nicht in Frage kam, am schnellsten abgeschlossen wurde — mit Württemberg am 13., mit Baden am 17. August. Nachdem Graf Bismarck den angebotenen Eintritt in den Norddeutschen Bund hatte ablehnen müssen, zu dem in jener Stunde alle süddeutschen Staaten, zumal um Gebietsverluste abzukaufen, bereit waren, lag dem Württembergischen Bevollmächtigten, Herrn von Varnbüler, nichts dringender an, als sich zu vergewissern, daß seinem Staate der Eintritt in einen süddeutschen Bund nicht aufgenöthigt wurde, der für die unvermeidlichen Opfer von Souveränitätsrechten kein Entgelt in der Gewährleistung des staatlichen Fortbestandes bot. Da er hierüber durch den Wortlaut des französischen Vermittlungsvorschlages, der den süddeutschen Staaten ausdrücklich freistellte, einen solchen Bund zu errichten (seront libres de former etc.) noch zuverlässiger als durch den des Nikolsburger Vertrages beruhigt werden konnte, so entschloß er sich ohne Bedenken, jene Gewährleistung bei dem so hartnäckig bekämpften Gegner dadurch zu finden, daß er ihm aus freien Stücken — worauf Graf Bismarck sich später ohne Widerspruch berufen hat — ein Schutz- und Trutzbündniß antrug, das dann gleichzeitig mit dem Friedensvertrage abgeschlossen wurde. In diesem Bündnisse garantiren die Vertragsschließenden (Art. 1)

„sich gegenseitig die Integrität des Gebietes ihrer bezüglichen Länder" und verpflichten sich im Falle eines Krieges, ihre volle Kriegsmacht zu diesem Zwecke einander zur Verfügung zu stellen, für welchen Fall (Art. 2) der König von Württemberg den Oberbefehl über seine Truppen dem Könige von Preußen überträgt; endlich verpflichten sich (Art. 3) die Vertragsschließenden, diesen Vertrag vorerst geheim zu halten. Der Friedensvertrag enthält die für das künftige „nationale" Verhältniß Württemberg's zum Norddeutschen Bunde nicht weniger bedeutsame Bestimmung (Art. 7): die Vertragsschließenden „werden unmittelbar nach Abschluß des Friedens wegen Regelung der Zollvereinsverhältnisse in Verhandlung treten"; einstweilen sollen „der Zollvereinigungsantrag vom 16. Mai 1868 und die mit ihm in Verbindung stehenden Vereinbarungen, welche durch den Ausbruch des Krieges außer Wirksamkeit gesetzt sind, mit der Maßgabe wieder in Kraft treten", daß jedem Theile „vorbehalten bleibt, dieselben nach einer Ankündigung von sechs Monaten außer Wirksamkeit treten zu lassen." Die beiden Unterhändler haben dieses Kündigungsrecht nicht anders verstehen können, als daß es den Weg bahnen sollte zu einer Umgestaltung des Zollvereins in Anlehnung an die Ordnung des Zoll- und Handelswesens in der Verfassung des Norddeutschen Bundes, vor deren Feststellung also ernstliche Unterhandlungen nicht eröffnet werden konnten. Mit Baden wurden Verträge gleichen Inhalts am 17. August abgeschlossen.

Nachdem Bayern und Hessen gegen die preußischen Gebietsforderungen Hülfe bei Frankreich und letzteres auch bei Rußland nachgesucht, dessen Verwendung die preußische Regierung bestimmte an dem Erwerbe der Provinz Oberhessen bis auf die vom preußischen Gebiet umschlossenen Außentheile abzustehen, war Graf Bismarck in der Lage, dem bayerischen Unterhändler Herrn v. d. Pfordten das französische Begehren der Abtretung von Rheinpfalz und Rheinhessen und die preußische Ablehnung desselben vorzulegen, zugleich aber die geforderte Gebietsabtretung bis auf unbedeutende Grenzbezirke fallen zu lassen. Hierauf erbot sich auch Bayern mit Freuden zu einem Schutz- und Trutzbündnisse gleich dem von Württemberg eingegangenen, das in wörtlicher Uebereinstimmung

mit diesem gleichzeitig mit dem Friedensvertrage am 22. August — einen Tag vor dem Prager Frieden — unterzeichnet wurde. Durch das Zusammenwirken der Rücksichten auf Frankreich und Rußland kam endlich Hessen in die Lage, in dem Friedensvertrage vom 3. September mit einem guten Drittel seines Gebietes dem Norddeutschen Bunde beizutreten, mit dem übrigen in der „unabhängigen internationalen Existenz" der französischen Friedensvermittlung zu bleiben. Ein Schutz- und Trutzbündniß wurde mit diesem Vertrage zunächst nicht verbunden; wohl aber enthielt er, ebenso wie der bayerische die dem württembergischen und hessischen gleichlautende Bestimmung über die Fortdauer des Zollvereins.

Der nächsten Sorge entlastet beeilte sich Herr v. d. Pfordten im bayerischen Landtage zu verkünden: „Bayern wird, in voller Unabhängigkeit und Selbständigkeit nach Außen, frei und stark im Innern . . . sich selbst und seiner Entwickelung genügen, aber niemals vergessen, daß es ein Deutsches Land und Volk bleiben will, und daß seine Kraft nicht blos ihm allein, sondern dem ganzen Deutschen Vaterlande gehört." Bei der Abgeordnetenkammer hatten indeß die Ereignisse des Sommers einen tieferen Eindruck hinterlassen: mit überwältigender Mehrheit richtete sie an ihre Regierung das Ersuchen, „dahin zu wirken, daß durch einen engen Anschluß an Preußen der Weg betreten werde, welcher zur Zeit allein dem angestrebten Ziele entgegenführen kann, Deutschland unter Mitwirkung eines frei gewählten und mit den erforderlichen Befugnissen ausgestatteten Parlamentes zu einigen." Während aber hier wenigstens Regierung und Landesvertretung in der Ablehnung eines Bundes der Südstaaten übereinstimmten, hatte die Württembergische Regierung Noth, sich des entgegengesetzten Drängens ihrer Landesvertretung zu erwehren, die für eine engere Verbindung der süddeutschen Staaten unter einander „mit gemeinsamer, parlamentarischer Vertretung" sich aussprach, während sie es geradezu für einen „Fehler" erklärte, wenn diese Staaten „in hastiger Flucht vor der drohenden Isolirung" schon jetzt den Anschluß an den Norddeutschen Bund erstreben wollten. In Baden sprachen sich, während der leitende Minister nachdrücklich den Gedanken eines Südbundes zurückwies, beide Kammern für den Eintritt in den

Norddeutschen Bund, die erste nur, wenn dieser nicht sofort ausführbar sei, für ein Schutz- und Trutzbündniß mit Preußen, eine unkündbare Zollvereinigung, Gemeinschaft des Post-, Telegraphen- und Eisenbahnwesens und des Staatsbürgerrechtes aus.

Mit dem Jahresschlusse wurde in Bayern Herr v. d. Pfordten als Minister des Auswärtigen durch den Fürsten Hohenlohe, den heutigen Deutschen Reichskanzler ersetzt. Am 19. Januar 1867 nahm dieser die Verhandlung über einen Antrag der bayerischen „Fortschrittspartei“ im Abgeordnetenhause, der es für wünschenswerth erklärte, daß der Beitritt der Südstaaten zum Norddeutschen Bunde erfolge, noch ehe dessen Verfassung endgültig festgestellt sei, damit Regierungen und Volk der Südstaaten auf diese Feststellung nicht ohne Einfluß bleiben — zum Anlaß sich über sein Regierungsprogramm auszusprechen. Dem Hinweise darauf, daß Preußen die Beschränkung des engeren Bundesverhältnisses auf die Mainlinie als bindend anerkannt habe und damit für die bayerische Regierung eine Unterhandlung im Sinne des Antrages ausgeschlossen sei, folgt die Erklärung: „Ich muß übrigens ebenso offen aussprechen, daß die Entwicklung der Norddeutschen Bundesverhältnisse, wie sie sich jetzt gestaltet, eine so entschiedene Hinneigung zum Einheitsstaate bekundet, daß ich es mit der Würde des Landes (!) und den Pflichten der Staatsregierung nicht vereinbar halte, den bedingungslosen Eintritt in diesen Norddeutschen Bund anzustreben. Ich wenigstens würde zu einem solchen bedingungslosen Eintritt meine Stimme nicht geben und die Verantwortung desselben nicht übernehmen.“ Als die „Aufgabe der bayerischen Politik“ bezeichnet der Minister vielmehr „die Anbahnung eines Verfassungsbündnisses mit den übrigen Staaten Deutschlands, sobald und soweit dies unter Wahrung der bayerischen Souveränitätsrechte und der Unabhängigkeit des Landes möglich sei.“ Darum „wird die Staatsregierung auch nicht die Hand bieten zur Bildung eines in sich abgeschlossenen südwestdeutschen Bundesstaates, weil unzweifelhaft eine Uebereinstimmung der Regierungen und Bevölkerungen in dieser Beziehung nicht zu erreichen ist und weil ein solcher Bundesstaat die Kluft zwischen dem Süden und Norden von Deutschland noch erweitern würde.“ Inzwischen aber „kann Bayern

als Staat zweiten Ranges nicht ohne die Allianz einer europäischen Großmacht bestehen .. der Großstaat aber, an welchen sich Bayern anzuschließen und als dessen Bundesgenosse es im Falle eines Krieges gegen das Ausland sich offen zu erklären hat, ist Preußen. Diese Bundesgenossenschaft bringt es mit sich, daß Bayern gegen bestimmte Garantie der Souveränität des Königs sich im Falle eines Krieges gegen das Ausland der Führung Preußens unterstelle" und „daß das bayerische Heer in einer Art und Weise organisirt wird, die eine gemeinschaftliche Kriegführung ermöglicht"; und sie „wird an Werth gewinnen, wenn es gelingt, . . auch die übrigen südwestdeutschen Regierungen zu einer gleichmäßigen und kräftigen Heeresorganisation zu bestimmen." — Fürst Hohenlohe giebt also hier dem schon abgeschlossenen, aber noch geheim gehaltenen Schutz- und Trutzbündnisse die Deutung eines rein völkerrechtlichen Verhältnisses souveräner Staaten, wie es die Erklärung des Herrn v. d. Pfordten im Herbst 1866 voraussetzte und die Erklärung des Herrn v. Varnbüler im folgenden Herbst auf den schärfsten Ausdruck brachte: Württemberg habe jedesmal, wenn es um Erfüllung des Vertrages angegangen werde, das Recht, erst noch „zu prüfen, ob der casus foederis gegeben sei."

Einer in der Erklärung des Fürsten Hohenlohe schon angedeuteten Anregung Bayerns folgend traten am 3. Februar Bevollmächtigte der vier süddeutschen Staaten zu einer „Militärconferenz" zusammen, die sich in wenig Tagen über die Grundzüge der Heeresorganisation nach dem Vorbilde des Entwurfes der Norddeutschen Bundesverfassung verständigte: allgemeine Wehrpflicht, zwölfjährige Dienstzeit im stehenden Heere und in der Landwehr mit dreijähriger Präsenz bei den Fahnen, Formationsstand von 2 bezw. 1 Prozent der Bevölkerung für Kriegs- und Friedenspräsenz, wobei jedoch einstweilen Ermäßigung auf ein Minimum von 1½ und ¾ Prozent gestattet wurde, endlich die Stärke der taktischen Einheiten. Vorbehalten wurde „möglichste" Uebereinstimmung der Reglements und der Infanteriefeuerwaffen. Aber schon nach acht Tagen nahm Baden mit dem Zündnadelgewehr das preußische Exerzierreglement an, und Württemberg folgte dem bald. Zu völligem Anschluß an das preußische Heerwesen wurde Hessen durch seine „eigen-

thümliche Lage" gedrängt, auf die schon sein Bevollmächtigter im Schlußprotokoll der Norddeutschen Conferenz vom 7. Februar hingewiesen hatte. Im Norddeutschen Reichstage stellten dann die Oberhessischen Abgeordneten an den Vorsitzenden der Bundescommissarien die Anfrage: ob und welche Hindernisse dem ungetrennten Eintritte des ganzen Großherzogthums Hessen in den Norddeutschen Bund zur Zeit entgegenstehen und „ob sie dauernder oder vorübergehender Natur sind." In der Verhandlung über diese Interpellation legte der Abgeordnete Graf zu Solms-Laubach die Uebelstände dar, die sich für das Großherzogthum aus seiner nur theilweisen Vereinigung mit dem Norddeutschen Bunde ergeben würden, und die Graf Bismarck ohne Rückhalt anerkannte. Auf die Anfrage selbst erwiderte dieser: vor allem wäre erforderlich, daß die großherzogliche Regierung ihre Willensmeinung bestimmt formulirte; erst wenn von dieser in amtlicher Form der Wunsch der Aufnahme ihres ganzen Staatsgebiets ausgesprochen würde, könne die preußische mit der österreichischen Regierung in freundschaftliche Verhandlungen darüber treten, wie sie ihrerseits die Frage auffasse, — „nach der bisherigen Haltung der Kaiserlichen Regierung glauben wir kaum, daß der Gedanke auf einen bestimmten Widerstand stoßen würde." Schon zwei Tage vorher am 7. April war aber eine Militärconvention zwischen Preußen und dem Großherzogthum unterzeichnet worden, nach deren Art. 1 „die gesammten Großherzoglich Hessischen Truppen für Krieg und Frieden als eine geschlossene Division in den Verband eines der Armeecorps des Königlich Preußischen Heeres und damit unter den Oberbefehl des Königs von Preußen treten." Am 11. April folgte der Abschluß eines Schutz- und Trutzbündnisses, das nur in der Zusicherung gegenseitiger Garantie und Kriegsunterstützung mit den drei Bündnissen vom August 1866 übereinstimmend im Uebrigen auf das bereits bestehende Bundesverhältniß und die Militärconvention Bezug nahm und dadurch eine völlig verschiedene Bedeutung erhielt. Da die ganze hessische Division auch im Frieden dem König von Preußen unterstellt war und nach Art. 13. der Convention „durch militärische und politische Verhältnisse gebotene Verstärkungen der Großherzoglichen Truppen

durch Einziehung der Beurlaubten, sowie die Kriegsformation derselben und endlich die Mobilmachung von den Anordnungen des Königs von Preußen abhängen", dessen „Bestimmungen jederzeit in ganzem Umfange Folge gegeben werden wird," so fand eine Prüfung des casus foederis nirgend eine Stelle; und da auch eine Kündigung der Convention nicht vorbehalten war, hatte der Großherzog die wesentlichen Bedingungen der völkerrechtlichen Selbständigkeit und Unabhängigkeit in Bezug auf die Kriegshoheit unzweideutig aufgegeben.

Am Tage nach der Beantwortung der hessischen Interpellation wurde im Norddeutschen Reichstage über Art. 71 (78) des Entwurfs verhandelt: „die Beziehungen des Bundes zu den süddeutschen Staaten werden sofort nach Feststellung der Verfassung des Norddeutschen Bundes durch besondere dem Reichstage zur Genehmigung vorzulegende Verträge geregelt werden." Dazu wurde mit sehr großer Mehrheit der Zusatz angenommen „der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung." Am Schlusse der Berathung hatte Graf Bismarck erklärt: „Ich kann nicht behaupten, daß die Tendenz dieses Amendements unseren Wünschen und Bestrebungen widerspricht. Aber eine Regierung ist verpflichtet, sich bei der Aussprache ihrer Wünsche nach der Decke ihrer Rechte zu strecken. Ich will damit nicht behaupten, daß die Annahme dieses Amendements in Widerspruch mit dem Art. 4 des Prager Friedens stände; ich will nur aus ähnlichen Gründen, wie ich sie gestern bei der Beantwortung der Hessischen Interpellation hervorhob, nicht einseitig den Verhandlungen, die zu einer einheitlichen Auslegung der Contrahenten des Prager Friedens erforderlich sind, vorgreifen, auch nicht die Entschließungen der Süddeutschen Regierungen in einer Weise präjudiciren, zu welcher bisher der Grad ihres amtlichen Entgegenkommens uns nicht auffordert." Graf Bismarck wies weiter darauf hin, daß in Art. IV des Prager Friedens von der „nationalen Verbindung Süddeutschlands mit dem Norddeutschen Bunde gesprochen sei, „also nicht von einer internationalen", welches Wort „ausdrücklich in demselben Artikel auf die Beziehungen Süddeutschlands zum Aus-

lande seine Anwendung gefunden" habe. — Als dem hessischen Landtage die Norddeutsche Bundesverfassung zur Annahme vorlag, wurde in der Abgeordnetenkammer ein Antrag auf Eintritt des ganzen Großherzogthums in den Norddeutschen Bund gestellt und angenommen, obwohl der leitende Minister Herr von Dalwigk mitgetheilt hatte: „die Voraussetzung des Grafen Bismarck ist nicht eingetreten, Oesterreich hat sogar in weiterem Umfange als dem des vorliegenden Antrages (Militärconvention?) auf den Art. 4 des Prager Friedens Bezug genommen."

Schon am 15. Februar nachdem die Norddeutsche Bundesverfassung von den Regierungen festgestellt war, hatte Graf Bismarck bei den süddeutschen Staaten die Einleitung eines Austausches der der Gedanken angeregt, wie ihre Stellung bezüglich der Zollverhältnisse zu der durch die Verfassung dem Bunde übertragenen Beaufsichtigung und Gesetzgebung in Zoll- und Handelsangelegenheiten „aufzufassen und zu regeln sein wird", indem er sich selbst dahin aussprach: „Mir scheint, daß die Lösung in der Bildung eines Zollparlaments zu finden sein dürfte, an welchem sich die süddeutschen Staaten zu betheiligen haben dürften, oder in der Entsendung von Abgeordneten ad hoc, sobald Zoll- und Handelsangelegenheiten im Reichstage zur Sprache kommen." Mit dieser Anregung traf aber schon der Versuch des Fürsten Hohenlohe zusammen, die in seiner Erklärung vom 19. Januar der bayerischen Politik gestellte Aufgabe in Angriff zu nehmen. Nachdem er mit Württemberg eine vorläufige Verständigung in einer gemeinschaftlichen „Ministerialerklärung" erreicht hatte, ließ er diese am 9. Mai der badischen Regierung „als Grundlage weiterer Verhandlung" zugleich mit Hessen vorlegen. Nach den Erklärungen, die Fürst Hohenlohe selbst im Herbst 1867 über diesen Plan einer „Gesammtverfassung Deutschlands" im bayerischen Landtage gemacht hat, stellte sich das im Janunr angekündigte „Verfassungsbündniß" in der Form eines „Staatenbundes" zwischen den vier süddeutschen Staaten und dem Norddeutschen Bunde dar, da der bayerische Staatsmann nunmehr die Entdeckung gemacht hatte, daß durch die „Thatsachen" der „Weg einer internationalen Verbindung vorgezeichnet war", obwohl der Prager Frieden ebenso wie der Nikols-

burger Vertrag ausdrücklich von einer „nationalen" Verbindung sprach. Dieser Staatenbund sollte unter dem Präsidium Preußens stehen und die in Art. 3 und 4 des ursprünglichen Entwurfes der Norddeutschen Bundesverfassung enthaltenen Gegenstände — also einschließlich des Zollwesens aber ausschließlich des Heeres und der Marine — für gemeinsam erklären und als Bundesangelegenheit behandeln. Vertreter der süddeutschen Staaten wären dem Norddeutschen Bundestage hinzugetreten, die parlamentarische Beschlußfassung aber sollte neben dem Norddeutschen Reichstage den süddeutschen Landtagen zustehen. Auf eine vertrauliche Mittheilung dieses Planes schrieb Graf Bismarck den 17. Mai dem preußischen Gesandten in Karlsruhe: „Die Gemeinschaftlichkeit der Gesetzgebung betrachten wir als ein Beneficium nicht sowohl für uns, für den Norddeutschen Bund, als für die süddeutschen Staaten. In Betreff der Zollangelegenheiten namentlich können wir uns unmöglich auf ein Verhältniß einlassen, welches für eine gemeinsame Maßregel außer dem Beschlusse des Reichstags noch die Zustimmung von acht süddeutschen Kammern erfordern und einer jeden der letzteren praktisch ein Veto geben würde. Der einzige für uns annehmbare Modus einer gemeinsamen Zollgesetzgebung ist eine zum Behufe derselben eintretende Erweiterung des Bundesraths und des Reichstags durch die Theilnahme von Vertretern Süddeutschlands. Wenn Bayern das Zustandekommen eines solchen Zollparlaments ernstlich nicht will, so ist die Fortsetzung des Zollvereins mit diesem Staate unthunlich und müssen wir uns mit dem Schutz- und Trutzbündnisse begnügen."

Von der Sorge um die Norddeutsche Verfassung und die Luxemburger Angelegenheit frei, ließ Graf Bismarck mit seinem Gegenzuge nicht warten. Am 28. Mai lud er die süddeutschen Regierungen bereits auf den 3. Juni zu Unterhandlungen über die neue Einrichtung des Zollvereins nach Berlin ein, indem er zugleich die in den Friedensverträgen vorbehaltene Kündigung des Vereines zum 31. Dezember 1867 erklärte. Nachdem Fürst Hohenlohe vergeblich versucht, auf einer Conferenz zu Nördlingen am 30. Mai Herrn v. Varnbüler bei dem bayerischen „Staatenbunde" festzuhalten, wurde schon am 4. Juni von Baden und Württem-

berg, am 7. Juni von Hessen eine vorläufige „Uebereinkunft, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereines betreffend", auf Grund des preußischen Entwurfes unterzeichnet. Nach § 2 dieses Vertrages wird „die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen, über die Besteuerung des einheimischen Zuckers, Salzes und Tabaks durch ein gemeinschaftliches Organ der contrahirenden Staaten und durch eine gemeinschaftliche Vertretung ihrer Bevölkerungen ausgeübt. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Faktoren ist zu einem Vereinsgesetze erforderlich und ausreichend." Das gemeinschaftliche Organ der contrahirenden Staaten (§ 3) besteht aus Vertretern derselben, unter welchen die Stimmführung sich nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen Bundes vertheilt. Preußen beruft dasselbe, führt das Präsidium und ist in dieser Eigenschaft berechtigt, im Namen der contrahirenden Staaten Handels- und Schifffahrtsverträge mit fremden Staaten einzugehen. Die Vertretung der Bevölkerungen (§ 5) besteht aus den Mitgliedern des Norddeutschen Reichtages und aus Abgeordneten der süddeutschen Staaten und findet auf diese Vertretung der Abschnitt der Norddeutschen Verfassung über den Reichstag Anwendung. Die „Berufung der Volksvertretung" erfolgt durch Preußen nicht in regelmäßig wiederkehrenden Zeitabschnitten, sondern wenn „das legislative Bedürfniß den Zusammentritt erforderlich macht, oder ein Drittel der Stimmen in dem gemeinschaftlichen Organ dies verlangt." Die §§ 4, 6 und 7 entsprechen den Art. 37, 38 und 36 der Norddeutschen Verfassung. Nach § 8 wird Preußen den Beitritt der übrigen Mitglieder des Norddeutschen Bundes zu dieser Uebereinkunft vermitteln, worauf Bevollmächtigte der betheiligten Staaten zusammentreten, um den auf Grund dieser Uebereinkunft abzuschließenden Vertrag festzustellen. Sollte dieser Vertrag nicht bis zum 31. Oktober 1867 allseitig zur Ratification gelangt sein, so erlöschen alle Verbindlichkeiten aus der gegenwärtigen Uebereinkunft im Verhältnisse zu denjenigen Staaten, welche die Ratification nicht ertheilt haben. Die Ratificationen der gegenwärtigen Uebereinkunft sollen am 25. Juni zu Berlin ausgetauscht werden. Fürst Hohenlohe hatte sich weitere Erklärung vorbehalten, weil „seine Regierung bisher

keine Kenntniß der Grundlagen hatte, welche der Berathung zur Basis dienen sollten", sandte aber schon am 18. Juni einen Vertreter nach Berlin, der Bayerns Beitritt zu der Uebereinkunft gegen Gewährung von sechs statt vier Stimmen im erweiterten Bundesrathe neben kleineren Zugeständnissen erwirkte; auch der Name „Zollparlament" für die gemeinsame Volksvertretung ist durch den bayerischen Minister in den Vertrag gebracht. So konnte schon am 26. Juni die allgemeine Zollconferenz zusammentreten und am 8. Juli den endgültigen Vertrag über die Neugestaltung des Zollvereins abschließen, der die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Uebereinkunft vom 4. und 7. Juni unverändert ließ; nur wurde in Art. 29 die Dauer des „Vertrages" auf 8 Jahre, vom 1. Januar 1868 an bestimmt; wenn nicht bis zum 1. Januar 1876 gekündigt, soll er weitere zwölf Jahre dauern und so fort.

Die Ratification des Vertrags war durch die Zustimmung des Norddeutschen Reichstages und der süddeutschen Landtage bedingt. In Baden und Hessen wurde diese ohne Schwierigkeit, im Norddeutschen Reichstage bei der Vorberathung mit allen gegen eine Stimme ertheilt. Auch die bayerische Abgeordnetenkammer ertheilte ihre Genehmigung mit großer Mehrheit. Der „Reichsrath" aber nahm den Vertrag am 26. Oktober nur unter der Bedingung an, „daß das dem Staate Bayern in den seitherigen Zollvereinsverträgen zustehende Recht der Zustimmung oder Ablehnung auch in den neuen Verträgen Ausdruck findet." Gleichzeitig hatte sich in Württemberg ein partikularistischer Sturmlauf zugleich gegen den Zollvereinsvertrag und das mit diesem, nachdem es wie die übrigen von Preußen anläßlich der Luxemburger Verwicklung veröffentlicht war, zu verfassungsmäßiger Zustimmung dem Landtage vorgelegte Schutz- und Trutzbündniß erhoben. Der Norddeutsche Reichstag nahm nunmehr in der Schlußberathung einen Antrag an, die Zustimmung für jeden der süddeutschen Staaten nur unter der Bedingung zu ertheilen, daß die rechtliche Verbindlichkeit des von ihm mit Preußen geschlossenen Schutz- und Trutzbündnisses nicht in Frage gestellt werde, und das Bundespräsidium zu ermächtigen, falls der Vertrag nicht mit allen Staaten zur Ausführung gelange, dann im Text die daraus sich ergebenden Aende-

rungen herzustellen. Nachdem Fürst Hohenlohe noch einmal sich vergebens bemüht, in Berlin für den Beschluß des „Reichsraths" Entgegenkommen zu finden, und auch die Abgeordnetenkammer dessen „Bedingung" abgelehnt, mußte dieser zur einfachen Annahme des Vertrags sich entschließen. Dann wurden auch in den Württembergischen Kammern der Zollvereinsvertrag und das Schutz- und Trutzbündniß angenommen und am 6. November die Ratifikationen des ersteren ausgetauscht, wobei Preußen die des Norddeutschen Bundes nur unter der Voraussetzung ertheilte, daß die Schutz- und Trutzbündnisse nicht in Frage gestellt würden. Bayern legte gegen diesen Vorbehalt einen Protest ein, den Preußen unbeantwortet ließ, und Herr v. Varnbüler sprach einige Wochen später die „entschiedene Ansicht" aus, daß, nachdem Württemberg durch den Abschluß der beiden Verträge mit Preußen seine nationale Pflicht erfüllt habe, kein Grund vorliege, über diese Grenze hinauszugehen. Fürst Hohenlohe hatte die Gelegenheit seiner nachträglichen „Programmrede" vom 8. Oktober nicht versäumt, „jetzt wo die Norddeutsche Verfassung abgeschlossen ist und eine Umgestaltung derselben nicht in Aussicht steht", sein Wort vom 19. Januar zu wiederholen, daß die bayerische Regierung es „mit ihrer Pflicht nicht vereinbar" halte, „den bedingungslosen Eintritt in den Norddeutschen Bund, d. h. ohne vorherige Abänderung der Bundesverfassung anzustreben", da „die staatliche Einheit des Nordens . . sich in ihrer Entwickelung von dem Charakter einer Bundesverfassung im eigentlichen Sinne des Wortes mehr und mehr entfernen dürfte." Dafür entschädigte sich Graf Bismarck gelegentlich durch den Ausspruch, daß „wir den Süddeutschen zu liberal sind" und das freisinnige Baden außerhalb des Norddeutschen Bundes ein besserer Pionier für diesen sei, als wenn es in denselben aufgenommen wäre.

Indem der Norddeutsche Reichstag und die preußische Regierung den Rechtsbestand des Zollvereinsvertrages für bedingt erklärte durch die Anerkennung der rechtlichen Verbindlichkeit der Schutz- und Trutzbündnisse, haben sie nur nachdrücklich daran erinnert, daß beide Verhältnisse untrennbar in den Friedensschlüssen vom August und September 1866 wurzelten. Wie der

Zollvereinsvertrag nur die Ausführung einer Friedensbedingung war, so mußte Herr v. Varnbüler in der Württembergischen Abgeordnetenkammer am 30. Oktober 1867 „aussprechen“, daß der Friedensvertrag und das Schutz- und Trutzbündniß „in einer nothwendigen Wechselwirkung stehen, als zusammenhängend zu betrachten sind“, daß „der Friedensvertrag, wie er abgeschlossen, nicht ohne den Allianzvertrag zu erlangen gewesen wäre.“ Würde dies nun an sich nicht unvereinbar damit sein daß, wie beide Verträge die völkerrechtliche Form aller Staatsverträge haben, so auch dem Inhalte von den Vertragschließenden nur völkerrechtliche Bedeutung beigelegt wäre, in welchem Falle immer der Bruch des Bündnisses die völkerrechtlichen Folgen des Friedensbruches haben mußte, so ist doch diese Auffassung durch die wirkliche Lage, wie durch die wahre Gesinnung der Vertragstheile im Augenblicke des Friedensschlusses unmöglich gemacht. Das Schutz- und Trutzbündniß wurde ergriffen als Ersatz des Eintrittes der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund, zu dem sie damals bereit waren und dem nur der Nikolsburger Präliminarfrieden entgegenstand. In diesem geschichtlichen Zusammenhange gehörte der Bündnißvertrag, wie die den Zollverein betreffende Bedingung des Friedensvertrages zu den „nationalen Banden“ zwischen Süd- und Norddeutschland, die der Nikolsburger wie der definitive Prager Frieden vorbehielt, und der Staatsmann war nicht zu widerlegen, der in diesem Worte gerade, wo es dicht neben seinem sprachlichen Gegensatze „international“ gebraucht war, den sachlichen Sinn einer staatsrechtlichen Verbindung im Gegensatze zu einem bloß völkerrechtlichen „internationalen“ Verhältnisse fand. Die Württembergische Regierung mußte denn eben auch in jener Verhandlung, während sie in ihrem parlamentarischen Gedränge an die Formeln des casus foederis und der clausula rebus sic stantibus sich klammerte, zugestehen daß sie im Ernstfalle nicht daran denken könne, darauf zu fußen. Graf Bismarck hat erst länger als zwei Jahre nachher sein Schweigen auf die Aeußerungen des Herrn v. Varnbüler halbamtlich „aus einer Rücksichtsnahme auf das parlamentarische Bedürfniß des Württembergischen Ministers“ erklären lassen mit dem Hinzufügen: „eine solche Cognition über den casus foederis

würde, wenn in einem Falle Württemberg, im anderen auch Preußen zustehen, theoretisch eine Absurdität sein und faktisch das Bündniß annulliren.“ Die in der Form fragwürdige Erklärung hatte doch den guten Sinn, daß beide Theile im Bündnisse nicht als gleichartige Mächte sich gegenüberstanden. Württemberg suchte Schutz seines staatlichen Bestandes bei Preußen, das zu seinem Theile für den ihm ohnehin obliegenden Schutz alles deutschen Gebietes die Kräfte Württembergs, soweit sie reichten, in einer Weise verfügbar machen wollte, wie sie es zur Zeit des Deutschen Bundes nicht gewesen waren. Diesen Sinn sprach der leitende Staatsmann kurz darauf im Norddeutschen Reichstage mit berechtigtem Selbstgefühl aus: „Haben wir im Zollparlament in Bezug auf Süddeutschland nicht ein kostbares Stück nationaler Einheit erreicht? Ich kann dreist behaupten: übt nicht das Präsidium des Norddeutschen Bundes in Süddeutschland ein Stück Kaiserlicher Gewalt, wie es seit 500 Jahren unter der Herrschaft der Deutschen Kaiser nicht der Fall gewesen ist? Wo ist seit der Zeit der ersten Hohenstaufen ein unbestrittener Oberbefehl im Kriege und eine wirthschaftliche Einheit in den Deutschen Landen gewesen?“ Unumwundener wie die süddeutschen Staatsmänner ihre völkerrechtlichen Verwahrungen, spricht hier der leitende norddeutsche Staatsmann aus, daß Bündnisse und Zollverein zusammen ein Stück „nationaler“, also staatsrechtlicher Einheit sind — und nichts anderes hatte der Vorbehalt bei der Ratification des Zollvereinsvertrages und der entsprechende Beschluß des Reichstages besagt. Ein staatsrechtliches Verhältniß kann nicht durch die Erfüllung eines völkerrechtlichen Vertragsinhaltes bedingt sein. Daß aber der Zollverein nach dem Vertrage vom 8. Juli 1867 eine staatsrechtliche Verbindung war, auch ehe er in das Deutsche Reich aufgegangen ist, bedarf nach den früheren entsprechenden Darlegungen keiner besonderen Ausführung. In den Bundesrath, die oberste Regierungsbehörde des Norddeutschen Bundes unter dem Präsidium Preußens, treten Bevollmächtigte der süddeutschen Staaten ein und erweitern sie damit zur höchsten Behörde des Zollvereins. Monströs und rechtlich nicht construirbar wäre diese Verbindung in der That, wenn der Eintritt und die Erweiterung nur auf dem Boden eines völker-

rechtlichen Verhältnisses geschehen sollten; monströs aber vollends der Eintritt von Abgeordneten der „Völker“ unabhängiger und selbständiger Staaten in das Parlament eines anderen Staates zum Zwecke gemeinschaftlicher Gesetzgebung. Der schlagendste Zeuge dafür, daß die Bildung eines solchen „Zollparlaments“ auf völkerrechtlichem Boden unmöglich war, ist Fürst Hohenlohe, da er die „Souveränität“ der süddeutschen Staaten für nothwendig bedingt durch ihre selbständige, parlamentarische Berathung und Abstimmung erachtete, während er mit dem erweiterten Bundesrath noch als einer „Gesandtenconferenz“ gleich dem alten Bundestage sich abzufinden meinte, deren Beschlüsse ja ohne die parlamentarische Zustimmung unverbindlich sein würden. Aber schon die Begriffe einer „Gesetzgebung“ und „gesetzgebenden Körperschaft“, eines Parlaments sind wesentlich und ausschließlich staatsrechtliche Begriffe und jede gemeinsame Gestaltung zur Verwirklichung dieser Begriffe nothwendig eine staatsrechtliche Verbindung.

In klaffendem Widerspruch zu diesem ganzen Inhalte des Zollvereinsvertrages steht freilich das am Schlusse desselben bedungene Kündigungsrecht — wenn dies ernsthaft gemeint war. Ein Staat auf Kündigung ist ein Unding: da aber die staatliche Ordnung des Zollvereines nicht nur auf dem Papier stehen geblieben, sondern in drei ernsthaften Sitzungsperioden des Zollparlaments durchgeführt worden ist, so kann gar nicht in Frage kommen, auf welcher Seite des Widerspruches der leere Schein, die „offenkundige Unwahrheit“ steht. Wenn die Zerreißung des Zollvereines, nachdem er ein Menschenalter hindurch der Rahmen der Deutschen Wirthschaft gewesen, jemals möglich war, so würde sie im Herbste 1867 eingetreten sein, nachdem der alte Bund aufgelöst worden, auf dessen Boden er sich gebildet hatte. Niemals zuvor war die demagogische Verhetzung des Südens gegen den Norden heftiger gewesen, niemals war den Gliedern des Vereines die Unterwerfung unter Mehrheitsbeschlüsse angesonnen worden. Erhielt gleichwohl der Vertrag die Zustimmung der süddeutschen Landtage, so konnte das Präsidium des Norddeutschen Bundes sicher sein, in diesem Kündigungsrechte nur einen Machthebel zu gewinnen, um bei Eintritt der Kündigungszeit den süddeutschen Staaten noch härtere Beding-

ungen zu stellen, während ihre Regierungen die Kammern, wenn nicht sich selbst gröblich mit der Meinung täuschten, an diesem schwachen Faden noch ihre völkerrechtliche Souveränität befestigen zu können.

Mit der staatsrechtlichen Ordnung des Zollvereines war nun in der That auch der Art. 79 der Norddeutschen Bundesverfassung schon überholt. Die süddeutschen Staaten waren damit in den Norddeutschen Bund, wenn auch nur für einen sehr beschränkten Theil der Bundeszuständigkeit eingetreten, und es konnte sich in der Folge immer nur um eine Erweiterung dieser Zuständigkeit für sie handeln. Die Gründung des Reiches ist dann in Wirklichkeit auch nur die Erweiterung der Zuständigkeit der in ihrem Bestande unverändert gebliebenen Bundesgewalt im Zollverein gewesen. Präsidium und Zollparlament haben nur die Namen gewechselt, der Bundesrath nicht einmal dies. Daher erklärt es sich denn auch, daß bei Vollziehung dieser Aenderungen von dem Abs. 2 des Art. 79, der ohnehin dadurch in der Verfassung überflüssig wurde, wörtlich nicht mehr die Rede gewesen ist; aber deshalb hatte ihm bei Gründung der Norddeutschen Bundesverfassung keineswegs die rechtliche Bedeutung gefehlt. Wenn einer der süddeutschen Staaten oder alle sich bedingungslos zum Eintritt in den Norddeutschen Bund angemeldet hätten, so bedeutete dies ihre Unterwerfung unter die Bundesgewalt unter Vorbehalt ihres eigenen Antheiles daran, der ihnen nur durch eine Verfassungsänderung, also schon nach Art. 78 im Wege der Gesetzgebung des Bundes gewährt werden konnte. Art. 79 Abs. 2 machte nur noch diesen Vorgang von einem Vorschlage des Präsidiums abhängig, ohne den also die Bundesgesetzgebung nach dieser Richtung nicht in Thätigkeit treten konnte. Aber Art. 79 setzte ebenso nothwendig die Bereitwilligkeit eines oder mehrerer süddeutschen Staaten zum bedingunslosen Eintritt voraus. Der wirklich eingetretene Fall war darin nicht besonders vorgesehen, daß der Eintritt unter Bedingungen angeboten würde, über die das Präsidium geneigt wäre, in Unterhandlungen einzutreten, deren Ergebniß in einem Vertrage niederzulegen war. Ein solcher Vertrag bedurfte schon nach Art. 11 Abs. 2 der Verfassung der Zustimmung des Bundesrathes und der Genehmigung

des Reichstages, deren Ertheilung mit dem „Wege der Gesetzgebung" gleichwerthig war. Völlig verkehrt ist auch hier wieder, solche Verträge als „völkerrechtliche" aufzufassen, deren „Vertragsleistung" die Gründung eines neuen Staates wäre. Ein solcher Vertragsinhalt liegt gänzlich außerhalb des Völkerrechtes, das die Erhaltung der Souveränität aller Vertragstheile nothwendig voraussetzt. Die bloße Thatsache des Abschlusses eines derartigen Vertrages enthält selbst die Unterwerfung unter die neue Staatsgewalt, wenn sie nicht schon vorausgegangen ist, und dies macht den Vertragsinhalt ohne Weiteres zu einem staatsrechtlichen, der die rechtliche Ordnung der neuen Staatsgewalt, ihre Verfassung enthält oder betrifft.

Als die französische Regierung am 15. Juli 1870 binnen zehn Tagen aus tiefstem Frieden heraus zu dem Entschlusse eines Angriffskrieges gegen Preußen gelangt war, schwemmte in München und Stuttgart eine überwältigende Volksstimmung alle Anwandlungen hinweg, die „Anerkennung" des casus foederis zu verzögern. Kaum zwei Monate später, „in denen die Waffenbrüderschaft der Deutschen Heere mit theuer erkauften und in edlem Wettstreit errungenen Siegen bekräftigt wurde", gab die bayerische Regierung dem Norddeutschen Bundespräsidium „zu erkennen, daß die Entwickelung der politischen Verhältnisse Deutschlands, wie sie durch die kriegerischen Ereignisse herbeigeführt sei, nach ihrer Ueberzeugung es bedinge, von dem Boden der völkerrechtlichen Verträge (!), welche bisher die süddeutschen Staaten mit dem Norddeutschen Bunde verbanden, zu einem Verfassungsbündnisse überzugehen." Die preußische Regierung ging auf die angeregte „Besprechung" über die von der bayerischen „zur Ausführung ihres Gedankens vorbereiteten Vorschläge" mit dem Vorsatz ein, sich „jeder Aeußerung zu enthalten, welche gedeutet werden könnte, als ob das Präsidium im jetzigen Momente gesonnen sei, auf die freien Entschließungen eines treuen und bewährten Aliirten auch nur den entferntesten Druck zu üben", während es zugleich bedacht war, sich zu vergewissern, daß Oesterreich in der seit dem Prager Frieden so von Grund aus veränderten Weltlage einen Widerspruch gegen die „Ueberschreitung der Mainlinie" nicht länger aufrecht

halte. An den zuerst in München geführten Besprechungen nahm auch Württemberg-Theil, auf dessen Anregung sie dann in Versailles fortgesetzt wurden, wo gleichzeitig die Verhandlungen über die inzwischen von Baden und etwas später von Hessen gestellten Anträge auf Eintritt in den Norddeutschen Bund geführt wurden. „Die Verhandlungen mit Württenberg, mit Baden und mit Hessen führten sehr bald zu der Ueberzeugung, daß es ohne große Schwierigkeiten gelingen werde, auf Grundlage der Verfassung des Norddeutschen Bundes zu einer Verständigung zu gelangen; die Verhandlungen mit Bayern boten größere Schwierigkeiten und es war auf den eigenen Wunsch des Köngl. bayerischen Bevollmächtigten, daß zunächst die Verhandlungen mit den drei anderen süddeutschen Staaten fortgesetzt wurden. Die Königl. bayerischen Bevollmächtigten fühlten das Bedürfniß, nicht ihrerseits durch die sich darbietenden Schwierigkeiten den Abschluß mit den anderen Staaten zu verzögern. So kam es, daß gegen Mitte des November die Verständigung mit den drei anderen süddeutschen Staaten zum Abschluß gekommen war. Ein unvorhergesehener Zufall verhinderte es, daß gleich am 15. November Württemberg an der mit ihm bereits in allen Hauptpunkten festgesetzten Verständigung theilnahm. Es wurde deshalb zunächst mit Baden und mit Hessen abgeschlossen. Während dem wurden die Verhandlungen mit Bayern wieder aufgenommen oder fortgesetzt; sie führten rascher, als es Anfangs erwartet werden durfte, zum Abschluß, der in dem Vertrage vom 23. November vorliegt. Am 25. November erfolgte alsdann auf Grund der in Versailles bereits festgestellten Verständigung der Abschluß mit Württemberg." Der Vertreter des Norddeutschen Bundeskanzlers, Delbrück, der am 5. Dezember 1870 diese Darlegung des „historischen Hergangs" gab, fügte die weitere Mittheilung hinzu: „Als mit Württemberg, Baden und Hessen verhandelt wurde, waren die Wünsche Bayerns bekannt. Es fand von Seiten des Präsidiums keinen Anstand, einer Zahl dieser Wünsche sofort zu entsprechen, es wurde davon, wie es nicht anders sein konnte, den übrigen verhandelnden Staaten Mittheilung gemacht; sie eigneten sich die bayerischen Amendements an, und so sind in dem ersten Ihnen vorliegenden Vertrage in der Anlage

des Protokolles vom 15. November eine Anzahl Aenderungen aufgenommen, welche eigentlich der Initiative Bayerns ihren Ursprung verdankten. Ob sie von anderer Seite gebracht sein würden, wenn sie nicht von Bayern gebracht worden wären, das habe ich anheim zu stellen." — Der „historische Hergang" läßt mit genügender Klarheit erkennen, weshalb Bayern es vorgezogen hat, mit Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes einen besonderen Vertrag zu schließen, statt wie Württemberg dem mit Baden und Hessen schon geschlossenen Vertrage beizutreten. Es kam dabei nicht auf die der „bayerischen Initiative" entstammenden Verfassungsänderungen an, die ja die anderen Staaten sich bereits „angeeignet" hatten, sondern auf die besonderen Vorrechte, die Bayern für sich ausbedingen wollte, ohne gelinde gesagt den geringsten Werth darauf zu legen, daß sie noch einem anderen Staate zu Theil würden und von denen Württenberg dann auch nur einen mäßigen Theil erlangt hat. Dies ist der Ursprung der eigentlich sogen. Reservatrechte, die treffender als Ausnahmerechte bezeichnet werden, da sie sich als „Abweichungen und Ausnahmen, als Widersprüche gegen die Rechtseinheit im Reiche" darstellen. Unter diese Rechte, zu denen die Norddeutsche Bundesverfassung und der Zollvereinsvertrag mit einer Ausnahme nur schwache Analoga bieten, sind nicht zu begreifen die besonderen Mitgliedschaftsrechte einzelner Staaten in den Bundesrathsausschüssen, da sie wie die Stimmvertheilung auf die verhältnißmäßige Bedeutung der Staaten sich gründen, aber auch nicht die ebenso auf sachlichen Erwägungen beruhende Ausschließung süddeutscher Staaten von der Gemeinschaft gewisser Steuern, wenn sie auch mit den eigentlichen Reservatrechten darin übereinkommt, daß sie die allgemeine Zuständigkeit der Reichsgewalt für einzelne Staaten einschränkt.

Von den auf Grund der Novemberverträge durch die Norddeutsche Bundesgesetzgebung angenommenen Aenderungen der Bundesverfassung sind nur wenige von besonderer staatsrechtlicher Bedeutung. Bemerkenswerth ist, daß für den Eingang nicht die Fassung des bayerischen Vertrages übernommen ist, nach welchem „die Gründung eines Deutschen Bundes vereinbart" ist „in der Absicht, die Sicherheit des Deutschen Gebietes zu gewährleisten,

dem Deutschen Rechte eine gedeihliche Entwicklung zu sichern und die Wohlfahrt des Deutschen Volkes zu pflegen", sondern die Zweckbestimmung des Bundes „zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes" aus der Norddeutschen Verfassung beibehalten wurde nur mit der Aenderung, daß nunmehr der König von Preußen „im Namen des Norddeutschen Bundes" und die vier süddeutschen Fürsten „einen ewigen Bund schließen", der „den Namen Deutsches Reich führen wird." So wenig dieser Eingang das Reich zu einem „Vertragsverhältnisse", vollends einem völkerrechtlichen macht, da es ja, wie der Wortlaut fortfährt, „die nachstehende Verfassung haben wird", also eine staatsrechtliche Ordnung, in welcher der Umfang der gemeinsamen Staatsgewalt und die Antheile daran aufs genaueste bemessen sind, so wenig kann darin der Sinn der Gründung eines neuen Staates gefunden werden, dem ohnehin alle Thatsachen widersprechen. Würde der neue Eingang der Verfassung beim Wort genommen, so müßte der neue Bund aus nur fünf Staaten bestehen und innerhalb desselben der Norddeutsche Bund sein Sonderdasein nach der alten Verfassung fortführen. Aber die Verfassung selbst bestimmt das gerade Gegentheil — die süddeutschen Staaten treten neben die einzelnen Staaten des Norddeutschen Bundes und unter dessen fortdauernde Staatsgewalt, wie sie im Zollverein bereits gestanden; auch ihr eigener Antheil an dieser Staatsgewalt bleibt bis auf geringe Aenderungen derselbe wie im Zollverein. Der Eingang kann aber auch nicht, um ihn mit dem Inhalt der Verfassung in Einklang zu bringen, so gedeutet werden, daß der König von Preußen im Namen der einzelnen Staaten des Norddeutschen Bundes mit den süddeutschen Regierungen einen neuen Bund geschlossen hätte; denn weder war der König kraft des ihm zustehenden Präsidiums des Norddeutschen Bundes befugt, einen andern zu vertreten als den Bund in seiner Gesammtheit, als Staat, noch waren dessen einzelne Staaten, so lange der Bund bestand, rechtlich in der Lage, einen neuen Bund mit anderen Staaten zur Gründung eines neuen Gesammtstaates zu schließen. Es bleibt keine Wahl — muß die Verfassung ernsthaft genommen werden, die doch ein Menschenalter

lang lebendig bestanden hat, so kann in dem Eingange nur der Ausdruck der nicht staatsrechtlichen, sondern politischen, aber insoweit ganz gesunden Vorstellung gefunden werden, daß das Verhältniß der Regierungen in ihrer Vereinigung zur Gesammtregierung des Reiches auf Bundestreue beruhe und nach Bundestreue gehalten werden solle. Insoweit ist es unbedenklich, daß die preußische Regierung in ihrem Wunsche, keinen Druck auf treue Verbündete zu üben, auch in der Einkleidung des neuen staatsrechtlichen Verhältnisses nachgegeben hat, in das sie zu ihnen trat, obwohl ein besserer Ausdruck für den wirklichen Sachverhalt und seine rechtliche Bedeutung — den vollen Eintritt der süddeutschen Staaten in den damit zum Deutschen Reich erweiterten Norddeutschen Bund, dem sie im Zollvereine schon für einen eng begrenzten Zweck angehört hatten — unschwer zu finden war.

Der Name des Deutschen Reiches für den erweiterten Bund, der in den Verträgen noch „Deutscher Bund" genannt war, ist erst im Laufe der Berathungen des Norddeutschen Reichstages durch einen „im Einverständniß mit den Regierungen von Bayern, Württemberg, Baden und Hessen" vom Bundesrath gefaßten Beschluß gleichzeitig mit der Aenderung des ersten Satzes in Art. 11 der Verfassung vorgeschlagen worden: „Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt." Auf den politischen Werth des neuen „Namens" ist in diesem Zusammenhange nicht einzugehen. Daß es nur ein Name ohne neue staatsrechtliche Bedeutung ist, wird dadurch bestätigt, daß zunächst in den übrigen Verfassungsbestimmungen die Ausdrücke „Präsidium" und „Bundesfeldherr" stehen blieben und erst bei der letzten Redaction der Verfassung durch die Reichsgesetzgebung lediglich in Aenderung des „Textes" durch den neuen Namen ersetzt wurden.

Unter den sachlich bedeutsamen Aenderungen stehen, außer der Erstreckung der Zuständigkeit des Reiches auf die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen zwei Einschränkungen der Gewalt des Präsidiums und Bundesfeldherrn voran. Nach einem in Art. 11 eingeschobenen Zusatze ist „zur Erklärung des Krieges im Namen des Reichs" die Zustimmung des Bundesraths er-

forderlich, „es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt." Daß durch diese Bestimmung, wie allgemein angenommen wird, dem Könige von Preußen als solchem das Recht des Kriegs und Friedens abgesprochen, nur damit auch der preußische Staat bestens unter die „föderative" Reichsgewalt mediatisirt sei, findet in ihrem Wortlaut keinen Anhalt; nur „im Namen des Reichs" kann er den Krieg nicht ohne Zustimmung des Bundesraths erklären. Uebrigens ist Preußen, sobald der französische Angriffskrieg in bestimmter Aussicht stand, bedacht gewesen, sich zur Führung desselben der sachlichen Zustimmung des Bundesrathes zu versichern. Den damals wirklich eingetretenen Fall, daß der andere Theil den Krieg erklärt, ehe er zum thatsächlichen Angriffe schreitet, ist in dem jetzigen Abs. 2 Art. 11 nicht besonders vorgesehen, aber doch wohl unter dem „Angriff auf das Bundesgebiet" einbegriffen, der ja völkerrechtlich der ausdrücklichen Kriegserklärung gleichsteht, sodaß der Kaiser nicht allemal erst die Zustimmung des Bundesrathes einzuholen hat, um „die Defensive offensiv zu führen." Kann also die Handlungsfähigkeit des Reiches nach außen durch den Zusatz zu Art. 11 nicht für erheblich geschwächt erachtet werden, so auch kaum die Sicherheit der inneren Ordnung durch die doppelte Aenderung des Art. 19, daß die „Execution gegen Bundesglieder, die ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen", in allen Fällen, also auch „in Betreff militärischer Leistungen, wenn Gefahr im Verzuge", vom Bundesrathe zu beschließen und vom Kaiser nur zu vollstrecken ist, und daß der Satz der Norddeutschen Verfassung „die Execution kann bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden" gestrichen wurde. Nach der Erklärung des preußischen Bevollmächtigten ist diese Aenderung, deren „Veranlassung hauptsächlich auf dem Gebiete der internationalen Convenienz liegt" eine „in der That nicht wesentliche." Dem Bundesrathe ist damit keine Grenze gesetzt, bis zu welcher im gegebenen Falle die Execution zu gehen hat, um ihren Zweck, die Erfüllung der versäumten Leistungen zu erreichen. Im ersten Theile kommt die Aenderung, da gegen die übrigen Staaten der Bundesfeldherr ohnehin durch die Militärconventionen gesichert

ist, nur noch für Bayern, Sachsen und Württemberg in Betracht. Auf diese drei Staaten ist auch die erst durch den bayerischen Vertrag bestimmte Fassung des Art. 78 berechnet, daß „Verfassungsänderungen als abgelehnt gelten, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben" — genau die Stimmenzahl der drei Staaten. In dem badisch-hessischen und dem württembergischen Vertrage war nur die Zweidrittelmehrheit der Norddeutschen Verfassung auf drei Viertel erhöht, was bei einer Gesammtstimmenzahl von 52, aber nicht mehr bei den mit Einreihung der sechs bayerischen sich ergebenden 58 Stimmen zu dem gleichen Ergebnisse führte, daß 14 Stimmen zur Ablehnung genügten, während in beiden Fällen die preußischen 17 Stimmen ausreichend blieben, jede Verfassungsänderung zu hindern. Nach der Erklärung des preußischen Bevollmächtigten im Norddeutschen Reichstage ist die nunmehrige Fassung des Art. 78 Abs. 1 Bayern zugestanden worden als Ersatz für das ursprünglich von ihm in Anspruch genommene „Veto" gegen Erweiterungen der Reichszuständigkeit im Wege der Verfassungsänderung. Da auf dieser Befugniß der Reichsgewalt recht eigentlich ihre volle Souveränität über den Einzelstaat ruht, so war der Preis nicht zu hoch, wenn auch durch die Verschiebung der Machtverhältnisse im Bunde damit die Verfassungsänderung überhaupt gegen die Norddeutsche Verfassung ungemein erschwert, also diese Aenderung vielleicht die einschneidendste von allen ist. Uebrigens hat die Erfahrung gezeigt, daß gleichwohl sehr werthvolle Ergänzungen der Reichszuständigkeit möglich gewesen sind. — Schon in dem badisch-hessischen Vertrage war es allseitig als „selbstverständlich" anerkannt „daß diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniß zur Gesammtheit festgestellt sind, nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden können." Die Verhandlungen im Norddeutschen Reichstage ergaben, daß dieses „selbstverständliche" sich schon durch logische Folgerung aus dem Zusammenhange der Norddeutschen Verfassung ergeben sollte. Es zeigte sich aber auch hier alsbald, daß jede „logische" Folgerung dieser Art, der Zauberstab der „logischen Methode", die Erschleichung einer sachlichen Voraus-

setzung enthält, mit der sie steht und fällt. Wenn es die Absicht war, einem Staate gegenüber der Gesammtheit, nicht im Verhältnisse zu den übrigen Staaten als einzelnen ein bestimmtes Recht einzuräumen, so folgt daraus allerdings „logisch" — d. h. das Gegentheil würde ein Widerspruch in sich sein —, daß dieses Recht nicht durch einen Mehrheitsbeschluß der Gesammtheit, gegen die eben die Berechtigung sich richtet, entzogen werden kann. Diese Voraussetzung trifft aber nicht zu bei Sonderbestimmungen, die aus sachlichen Gründen, nicht um der Vortheile willen getroffen sind, die sich daraus thatsächlich zu Gunsten eines Einzelstaates ergeben, so wenig wie bei solchen Rechten, die als Rechte der Mitgliedschaft in der Gesammtheit, nicht „im Verhältnisse zur Gesammtheit" einzelnen Staaten im Unterschiede von anderen ertheilt sind. Nun waren die Bestimmungen der Norddeutschen Verfassung und des Zollvereinsvertrages, bei denen die sachliche Voraussetzung des „selbstverständlich" zutreffen mochte, so herzlich unbedeutend, daß sich nicht lohnte darüber zu streiten: bei dem einzigen Rechte aber, bei dem die Frage sehr ernsthaft aufgeworfen werden konnte, war sie sehr unvorsichtiger und unnöthiger Weise vorweg durch die Verfassung entschieden, indem nach Art. 34 die Hansestädte als Freihäfen außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze blieben, „bis sie ihren Einschluß in dieselbe beantragen." Denn die Hansestädte waren nichts weniger als in der Lage, von der Bewilligung eines auf die Dauer so unbilligen Vorrechtes ihren Eintritt in den Norddeutschen Bund abhängig zu machen — wohl aber konnten die süddeutschen Staaten, wenn einmal die preußische Regierung löblicher Weise entschlossen war, auf treue Verbündete keinen Druck zu üben, Bedingungen zu ihrem besonderen Vortheile stellen, die man um des großen Zweckes willen ihnen nicht versagen mochte. Durch den Umfang nun, in dem Württemberg und vollends Bayern diese moralische Machtposition ausgenutzt haben, ist das, was aus der Norddeutschen Verfassung als „selbstverständlich" gefolgert wurde, zu einer unvergleichlich anderen Bedeutung gelangt. Die Verhandlung im Norddeutschen Reichstage zeigte denn auch alsbald, daß über den Umfang dessen, was für „selbstverständlich" zu gelten habe — was unter den „be-

stimmten Rechten einzelner Bundesstaaten im Verhältniß zur Gesammtheit" zu verstehen sei, die Ansichten sehr weit auseinander gingen. Die bayerische Regierung hat dann mehrerer Vorsicht halber darauf bestanden, daß bei der letzten Redaction der Verfassung der Meinungsausdruck der Vertragsschließenden als bestimmte Vorschrift in einen zweiten Absatz des Art. 78 in die Verfassung übernommen wurde, ohne daß man auch hier über den Sinn derselben sich näher gekommen wäre. Ein anderer Zweifel, der in den Verhandlungen aufgeworfen wurde, ist durch eine Reihe von Vorgängen dahin gehoben, daß der Ausdruck „Zustimmung" sich nur auf die Abstimmung des berechtigten Staates im Bundesrathe bezieht, für welche dessen Regierung zwar ihrem Landtage verantwortlich ist, ohne daß aber dieser die Rechtswirkung der geschehenen Abstimmung hindern kann.

Was Bayern und Württemberg an besonderen Rechten in der Gesammtheit — sog. Mitgliedschaftsrechten — erlangt haben, ist verhältnißmäßig unbedeutend. Zahl und Vertheilung der Stimmen im Bundesrath blieben unverändert wie im Zollverein, die Bildung der Ausschüsse (abgesehen davon, daß in jedem „mindestens vier" — statt „zwei" — Bundesstaaten außer dem Präsidium vertreten sein sollen) mit zwei Ausnahmen. In dem vom Kaiser ernannten Ausschusse für das Landheer ist Bayern durch die Verfassung (Art. 8 Abs. 3) ein ständiger Sitz gesichert, Württemberg durch Art. 15 seiner Militärconvention, welche (Schlußbestimmung zum XI. Abschn. d. V.) verfassungsrechtliche Geltung erlangt hat, während das gleiche Recht Sachsens nur auf Art. 2 seiner Militärconvention ruht — schon aus sachlichen Gründen würde der Kaiser keinen dieser Staaten übergehen können. Durch den bayerischen Vertrag erhielt Art. 8 den weiteren Zusatz: „Außerdem wird im Bundesrathe aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg unter dem Vorsitze Bayerns ein Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten gebildet." Nach den Erläuterungen des preußischen Bevollmächtigten im Norddeutschen Reichstage „schien" dies „der richtigste, einfachste und klarste Weg" zur Herstellung derjenigen „Verbindung und Mittheilung" über den Gang der diplomatischen Verhand-

lungen zu sein, die schon im Norddeutschen Bunde mit Sachsen „und in ähnlicher Weise“ mit den andern Staaten bestanden habe. Für die Annahme des Zusatzes im Reichstage war nicht dieser Grund, sondern die weitere Mittheilung durchschlagend, daß Bayern „die Abänderung dieser wesentlichen Bestimmung des abgeschlossenen Vertrages von vornherein ablehnen würde.“ In der Vorlage der Schlußredaction an den deutschen Reichstag hatte der Zusatz „auf Grund des Wunsches einiger anderer Bundesstaaten und mit der bereitwilligen Zustimmung der bayerischen Bundesrathsmitglieder“ die weitere Einschaltung erhalten, daß diesem Ausschusse noch „zwei vom Bundesrathe alljährlich zu wählende Bevollmächtigte anderer Bundesstaaten“ hinzutraten. Vielleicht aber hat eben diese Erweiterung bei der bayerischen Regierung Zweifel über die „Richtigkeit, Einfachheit und Klarheit“ dieses „Weges“ geweckt, die thatsächlich die Folge hatten, daß der neue Ausschuß gar nicht in Thätigkeit gekommen ist. Schon der Vorsitz Bayerns gab ihm ein von den andern Ausschüssen völlig verschiedenes Gepräge: mit den „Principien“ der Verfassung war dies nur darum allenfalls vereinbar, weil er weder eine beschließende, noch vorbereitende, noch ausarbeitende Thätigkeit hatte, sodaß ihm nichts übrig blieb, als die Mittheilungen des Präsidiums entgegenzunehmen, und diese mit völlig unverbindlichen Bemerkungen zu begleiten, für die jede andere Stelle gleich gut, wenn nicht besser sein mußte. — Völlig werthlos ist das im Schlußprotokoll zum bayerischen Vertrage vom preußischen Bevollmächtigten anerkannte Recht der bayerischen Regierung, „daß ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrath führe.“ Es handelt sich nur um die formelle Geschäftsleitung in einer bestimmten Sitzung, worin nach Art. 15 Abs. 2 der Verfassung der Reichskanzler sich „durch jedes andere Mitglied des Bundesrathes vertreten lassen“ kann. Da Preußen siebzehn Bevollmächtigte im Bundesrathe haben kann, so wird es bei einer irgend ernstlichen Verhandlung nicht wohl „verhindert“ sein können. Bayern hat sich also nur das „Ehrenrecht“ gesichert für den Fall der Bestellung eines nicht preußischen Vertreters in der Geschäftsleitung nicht übergangen zu werden.

Halten wir diese „Einzelerrungenschaften“ mit den angeführten

Beschränkungen der Präsidialgewalt zusammen, so werden sie immer noch kaum das Urtheil des preußischen Bevollmächtigten bestätigen, daß durch diese Aenderungen „der föderative Charakter der Bundesverfassung verstärkt ist" — worin er sonst immer zu finden sein möchte. Nur in ganz uneigentlichem Sinne aber kann dies von den „Sonderrechten" im engern Sinne sagen, da sie vielmehr gegen die dem „föderativen Charakter" wesentliche Rechtsgleichheit der Bundesglieder verstoßen. Zwar die theilweise Ausnahme der süddeutschen Staaten von der Steuergemeinschaft des Reiches ist zu einem „Sonderrecht" erst dadurch geworden, daß man sie mit einer sehr fragwürdigen Auslegung unter Art. 78 Abs. 2 der Verfassung gebracht hat. Die Rechtsgleichheit wird nicht damit durchbrochen, daß für besondere Verhältnisse besondere Bestimmungen getroffen sind — vorausgesetzt nur, daß der Gesammtheit das Urtheil darüber gewahrt bleibt, ob diese Verhältnisse und damit die Gründe für die Sonderbestimmungen fortdauern. In höchst bedauerlicher Weise aber ist die wirthschaftliche Einheit des Reiches durchbrochen durch die theilweise Ausnahme Bayerns und Württembergs von der Reichsgesetzgebung über das Post- und Telegraphenwesen wie die weitere Ausnahme Bayerns von der Reichsgesetzgebung über das Eisenbahnwesen neben anderen weniger einschneidenden Ausnahmen; und mit der wirthschaftlichen Einheit zugleich die Rechtsgleichheit der Reichsangehörigen durch die Ausnahme Bayerns von der Reichsgesetzgebung über das Heimath- und Niederlassungswesen. Neben diesen Ausnahmen, auf die im Einzelnen nur eingegangen werden kann, wo sie im Verlauf der Verfassungsgeschichte berührt werden, ist die anscheinend viel weiter gehende Ausnahmestellung Bayerns im Heerwesen in der That von geringerer sachlicher Bedeutung. Wenn Bayern zunächst seine Militärgesetzgebung behielt, so war es der Reichsgesetzgebung, die gerade auf diesem Gebiete überaus fruchtbar gewesen ist, nicht entzogen. Wenn der Geldbetrag für das bayerische Contingent „im Bundesbudget in einer Summe ausgeworfen" wird, so geschieht dies auf Grund der Einzelberathung des gesammten Heeresetats im Deutschen Reichstage, und wenn „die Verausgabung" der in solcher Weise ausgeworfenen Summe „durch Specialetats

geregelt wird, deren Aufstellung Bayern überlassen bleibt", so „werden" doch hierfür „im Allgemeinen diejenigen Etatsansätze nach Verhältniß zur Richtschnur dienen, welche für das übrige Bundesheer in den einzelnen Titeln ausgeworfen sind." Ersparnisse endlich, welche die Leistungsfähigkeit des Heeres gefährden, wird Bayern nicht machen können, wenn der Bundesfeldherr „die Pflicht und das Recht" erfüllt und ausübt, „sich durch Inspectionen von der Ausbildung, Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit des bayerischen Contingents u. s. w. Ueberzeugung zu verschaffen." Wenn endlich „das bayerische Heer einen in sich geschlossenen Bestandtheil des deutschen Heeres mit selbständiger Verwaltung unter der Militärhoheit des Königs von Bayern bildet", so tritt es doch „im Kriege" und zwar „mit Beginn der Mobilisirung", die der König von Bayern „auf Veranlassung des Bundesfeldherrn" anordnet, unter den Befehl des letzteren. Daß eine Kriegshoheit nur für den Frieden ein vollkommener Widersinn ist, hat schon Treitschke bemerkt; hätte Bayern gemeint, damit seine Souveränität zu wahren, so wäre das eine ganz irrige Vorstellung. Das eigentlichste Kennzeichen der vollen Souveränität, das selbständige Recht über Krieg und Frieden fehlt Bayern in der Reichsverfassung ebenso wie Reuß-Greiz und Bückeburg, wenn es ihm jemals zugestanden hätte. — Die Württembergische Militärconvention gewährt nur dem Könige von Württemberg gewisse Rechte über die Verfassung hinaus, bei denen die Wirksamkeit des Kaiserlichen Oberbefehles auch im Frieden immer gewahrt bleibt.

Den „Charakter" der Reichsverfassung können die eigentlichen „Reservatrechte" um so weniger bestimmen, da sie als Ausnahmen zwei Staaten in Gegensatz zum übrigen Reich bringen. Sie bezeichnen nur eine Lockerung der Reichseinheit an diesen Stellen, die geeignet ist, Bestrebungen Nahrung zu geben, welche unter dem „föderativen" Namen nur darauf ausgehen können, die Befestigung des Reichsgedankens zu hemmen, bis etwa einmal die Zeit kommen sollte, auf die Zerreißung des Reiches selbst auszugehen. Ihre politische Bedeutung ist also ungleich größer als ihre staatsrechtliche, und das hat man im Norddeutschen Reichstage wohl empfunden. Die Erfahrungen eines Menschenalters zeigen aber auch,

wie weise man gethan, den Reichsverband lieber mit solchen Mängeln abzuschließen, als diese Vollendung noch einmal einer ungewissen Zukunft preis zu geben, oder auf „treue Verbündete“ einen Druck zu üben, der sich unvermeidlich auf den einmüthigen Aufschwung des Deutschen Volksthumes abgewälzt hätte.

Die Novemberverträge wurden im Norddeutschen Reichstage binnen fünf (5.—10. Dezember), im badischen Landtage binnen sieben (12.—19.), im hessischen binnen neun (20.—29.) und im württembergischen binnen sieben Tagen (22.—29. Dezember) durchberathen und angenommen. In diesen Staaten konnte also nach vorheriger Verkündigung durch die Regierungen die neue Verfassung des Reiches zu dem in den Verträgen bestimmten Termine des 1. Januar 1871 in Kraft treten. Auch in Bayern waren die Verträge schon am 14. Dezember dem Landtage vorgelegt und erhielten noch am 30. Dezember die Zustimmung des Reichsrathes mit allen gegen drei Stimmen. Nur in der Abgeordnetenkammer wurde der Beginn der Verhandlungen durch die Kämpfe im Ausschusse, dessen Mehrheit sich für die Verwerfung der Vorlage aussprach, bis zum 11. Januar 1871 hinaus verzögert; sie nahmen dann noch zehn Tage in Anspruch, bis am 21. Januar nach dem Antrage der Minderheit des Ausschusses die Zustimmung mit 102 gegen 48 Stimmen ertheilt wurde. Der Sturm, der dieser Abstimmung vorausging, hat für die Deutsche Verfassungsgeschichte nur die Bedeutung, daß sich in der widersprechenden Minderheit ein fester Kern darstellte, von dem die Bestrebungen ausgingen, die seitdem durch drei Jahrzehnte sich hindurchgezogen haben in einer Richtung, die auf das letzte Ende gesehen, in der That als „reichsfeindlich“ bezeichnet werden muß.

Das Deutsche Reich hatte diese Verzögerung nicht abzuwarten: es war erstanden und mußte bestehen, ehe ihm eine Verfassung gegeben wurde. Bezeichnend dafür ist, daß, ehe die „Entscheidung“ in München gefallen war, an dem 18. Januar, an dem die Königskrone der Hohenzollern einhundertundsiebzig Jahre alt wurde, dem „einmüthigen Rufe der Deutschen Fürsten und freien Städte“ folgend, und umgeben von Mitgliedern aller Deutschen Fürstenhäuser — darunter drei bayerische Prinzen — König Wilhelm sich

zum Deutschen Kaiser ausrufen ließ. Der milde und bescheidene Sinn des Herrschers, der die in seiner Hand geeinigte Kraft des Deutschen Volkes zu beispiellosen Siegen geführt, konnte sich nur damit genug thun, daß er diesem Volke ankündigte: „Wir übernehmen die Kaiserliche Würde in dem Bewußtsein der Pflicht, in Deutscher Treue die Rechte des Reiches und seiner Glieder zu schützen, den Frieden zu wahren, . . in der Hoffnung, daß dem Deutschen Volke vergönnt sein wird, den Lohn seiner heißen und opfermüthigen Kämpfe in dauerndem Frieden . . zu genießen" und dies mit dem demüthigen Wunsche begleitete: „Uns und unseren Nachfolgern an der Kaiserkrone wolle Gott verleihen, allzeit Mehrer des Deutschen Reiches zu sein, nicht an kriegerischen Eroberungen, sondern an den Gütern und Gaben des Friedens auf dem Gebiete nationaler Wohlfahrt, Freiheit und Gesittung."

VIII

Die geschichtliche Anschauung, von der diese Darstellung ausgeht, kann das Verfassungsrecht als die ordnende Gestaltung der großen gesellschaftlichen Machtverhältnisse nicht trennen von der inneren Bewegung dieses lebendigen Rechtsinhaltes. Eine abschließende staatsrechtliche Würdigung der Reichsverfassung ist in diesem Sinne nicht möglich, ohne auf die geschichtliche Entwickelung des Deutschen Staates in ihrem ganzen Verlaufe zurückzugreifen, um wenigstens in klaren Umrissen die Bewegung der staatbildenden Kräfte vor Augen zu haben, die in der Ordnung des neuen Reiches ihren zeitweiligen Abschluß gefunden hat. Dieser Rückblick ist nur um so nothwendiger, als unter den gebildeten Deutschen über den Gang der Geschichte ihres Volkes Vorstellungen verbreitet sind, die an den Thatsachen gemessen seltsamer, wenn nicht so unheilvoll erscheinen, wie die in Frankreich während der Restauration aufgekommene Geschichtsconstruction, welche die Gründe der Revolution aus einem Rückstoß gallischen Freiheits- und Bürgersinnes gegen die von den germanischen Eindringlingen dem Lande auferlegte Feudalherrschaft erklären wollte.

12*

Eine dieser Vorstellungen haben wir aus der Rede des leitenden Staatsmannes, die den Entwurf der Norddeutschen Verfassung im Reichstage einführte, für diesen Ort zurückgestellt und holen die ganze Ausführung in ihrem wörtlichen Zusammenhange nach, um nichts von dem eigenthümlichen Gepräge zu verwischen, das sie dem Vielen geläufigen Gedanken gegeben hat: „Es liegt ohne Zweifel etwas in unserem Nationalcharakter, was der Vereinigung Deutschlands widerstrebt. Wir hätten die Einheit sonst nicht verloren oder hätten sie bald wieder gewonnen. Wenn wir in die Zeit der Deutschen Größe, die erste Kaiserzeit, zurückblicken, so finden wir, daß kein anderes Land in Europa in dem Maße die Wahrscheinlichkeit für sich hatte, eine mächtige nationale Einheit sich zu erhalten, wie gerade Deutschland. Blicken Sie im Mittelalter von dem russischen Reiche der Rurikschen Fürsten bis zu den westgotischen und arabischen Gebieten in Spanien, so werden Sie finden, daß Deutschland vor allen die größte Aussicht hatte, ein einiges Reich zu bleiben. Was ist der Grund, der uns die Einheit verlieren ließ und uns bis jetzt verhindert hat, sie wieder zu gewinnen? Wenn ich es mit einem kurzen Worte sagen soll, so ist es wie mir scheint ein gewisser Ueberschuß an dem Gefühle männlicher Selbständigkeit, welcher in Deutschland den Einzelnen, die Gemeinde, den Stamm veranlaßt, sich mehr auf die eigene Kraft zu verlassen als auf die der Gesammtheit. Es ist der Mangel jener Gefügigkeit des Einzelnen und des Stammes zu Gunsten des Gemeinwesens, jener Gefügigkeit, welche unsere Nachbarvölker in den Stand gesetzt hat, die Wohlthaten, die wir erstreben, sich schon früher zu sichern." Seltsam, daß es dem Staatsmanne, der sein Volk aus tausendjährigen Kämpfen zur staatlichen Einheit geführt, begegnen mußte, an der Schwelle des vollendeten Werkes ein solches Urtheil über den „Nationalcharakter" dieses Volkes auszusprechen, das ihm nahezu die letzte Stelle neben dem polnischen anweist! Wenn es auf ein allgemeines Urtheil ankäme, ließe sich vielmehr umgekehrt sagen, daß von allen Volksstämmen der Erde, die ein geschichtliches Leben geführt, keiner sich der Einordnung in den Staat, soweit sie mit politischer Freiheit verträglich ist, fähiger gezeigt hat, als der germanische. Dem Hinweis auf England und

seinen großen amerikanischen Pflanzstaat wird niemand widersprechen — aber woher in aller Welt sollte wohl den Germanen unseres Continents der entgegengesetzte Character angeflogen sein? Der Irrthum des Grafen Bismarck entsprang der Verkennung einer zweifachen Wahrheit, ohne die das Bildungsgesetz des nationalen Großstaates unverständlich bleiben muß: daß keinem Volke die staatliche Einheit in die Wiege gelegt ist, keines sie ohne die härtesten Kämpfe errungen hat — und daß keine irdische Macht sich ihre Schranken selbst setzt und wo die staatsmännische Einsicht und Besonnenheit fehlt, die in rechtzeitiger Würdigung der entgegenstrebenden Mächte die Nothwendigkeit zu freier Entschließung erhebt, die überlegene Macht den Widerstrebenden erbarmungslos in seine Schranken zurückweisen muß. Alle die Völker Europas, die Graf Bismarck dem Deutschen als beschämende Vorbilder entgegenhielt, verdanken ihre staatliche Einheit ganz und allein der Eroberung. Zuerst ist England durch eine zweimalige Eroberung geeinigt und zusammengehalten worden: einmal durch die Rückeroberung des Landes von den Dänen durch die großen Könige von Wessex — dann, als es abermals in selbständige Herrschaften zu zerfallen drohte, durch die normannische Eroberung. Darauf hat das Königthum der Capet, nachdem es viele Geschlechter hindurch „mehr eine Würde als eine Macht“ gewesen war, sich zweimal Frankreich erobern müssen — das eine Mal seit dem Anfange des dreizehnten Jahrhunderts den Westen von der Normandie bis zur Garonne gegen das Haus Plantagenet und den Süden im Kampfe gegen die „Ketzer“, dann abermals im fünfzehnten Jahrhundert gegen die Engländer und die großen Lehnfürsten, die übrig geblieben oder aus dem Königlichen Hause selbst neu erwachsen waren. Auch die Verbindung durch dynastische Heirathen hat nur die Hülle geschaffen, unter der die Eroberung fortgehen mußte: erst unter dem gemeinschaftlichen Königthum der Habsburger ist Aragon von Kastilien unterworfen worden, und die Behauptung des eroberten Portugal nur an dem inneren Zusammenbruch der spanischen Macht gescheitert.

Sehen wir nun zu, wodurch denn Deutschland „die größte Aussicht, ein einiges Reich zu bleiben“, die es vor allen anderen

Völkern Europas hatte, verscherzt haben soll, so treffen wir noch auf eine zweite Ansicht, die sich mit der ersten verschlingt. Wir finden sie ausgesprochen in der Antwort des Königs Wilhelm an die Deutschen Fürsten und Städte vom 14. Januar 1871 auf den an ihn ergangenen Ruf, die Deutsche Kaiserwürde zu erneuern: „Ich nehme die Deutsche Kaiserkrone an, nicht im Sinne der Machtansprüche, für deren Verwirklichung in den ruhmvollsten Zeiten unserer Geschichte die Macht Deutschlands zum Schaden seiner inneren Entwicklung eingesetzt wurde . . .“ Denselben Gedanken griff der erste Deutsche Reichstag in seiner am 30. März 1871 beschlossenen Adresse auf: „Auch Deutschland hat einst, indem die Herrscher den Ueberlieferungen eines fremdländischen Ursprungs folgten, durch seine Einmischung in das Leben anderer Nationen die Keime des Verfalles empfangen.“ Die Sybel'sche Geschichtsconstruction, die den Verfall des alten Reiches am letzten Ende auf die Römerzüge der Deutschen Könige zur Erlangung der Kaiserkrone zurückführt, hat durch ihre Erhebung zur amtlichen Theorie des neuen Reiches an Wahrheit so wenig gewinnen können, wie die schon von Hermann Conring widerlegte Annahme einer gesetzlichen Geltung der römischen Rechtsquellen in Deutschland dadurch, daß das Deutsche Reichsgericht diese bis zur Stunde noch immer als „Gesetze“ anwendet. Die Wahrheit ist vielmehr, daß eben in dem Widerstande, den die Deutschen Könige in Italien fanden, zuerst das Bewußtsein eines gemeinsamen Deutschen Volksthumes im Gegensatze zu den „Welschen“ unter den Angehörigen der Stämme erwachte und stetig erstarkte, die nur durch Unterwerfung dem Frankenreich eingeordnet waren und nach der Trennung dieses Reiches durch den an die ostfränkische Hälfte gefallenen Theil des herrschenden Stammes nicht mehr gewaltsam zusammengehalten werden konnten. Aber auch südlich der Alpen ist erst im Widerstande gegen die Deutschen in der buntgemischten Bevölkerung Italiens das Gefühl einer einheitlichen Nationalität später und langsamer als bei den Deutschen entstanden, so daß es ein grober Anachronismus ist, den Römerzügen bis zum dreizehnten Jahrhundert „Einmischung in das Leben einer anderen Nation“ vorzuwerfen, während ohne „Einmischung in das innere

Leben" der slawischen und anderer „Nationen" die Deutsche Ostgrenze noch heute bestenfalls längs der Elbe und Saale laufen würde. Die „Machtansprüche" der alten Kaiser haben aber auch, weit entfernt der inneren Entwicklung Deutschlands zu schaden oder die „Keime seines Verfalles" zu legen, nur überschüssige Kräfte abgeführt, die in der Heimath unter ihren damaligen wirthschaftlichen Zuständen keine andere Verwendung als in der Vermehrung des inneren Zwistes finden konnten.

Wer gleichwohl diesen Vorwurf gegen eine Zeit aufrecht halten will, von der das Deutsche Volksgefühl nur die gemeinsame Erinnerung ihres Glanzes und ihrer Herrlichkeit bewahrt hat, als sittliches Bindemittel für eine späte Zukunft, die uns aufgegangen ist, der müßte vorab zu sagen wissen, was denn die Deutschen Könige hätten thun sollen, um den Zerfall des Reiches, wie er eingetreten ist, aufzuhalten, wenn sie statt nach der Kaiserkrone zu streben, bescheiden zu Hause geblieben wären. Von der ersten Stunde seines Daseins war dem Deutschen Königthum die harte Aufgabe gestellt, gegen die Gefahr anzukämpfen, daß das Reich nicht wieder in die erst lose zusammengefügten Stämme zerfalle, nachdem es östlich des Rheines einen herrschenden Stamm nicht mehr gab. Das Sondergefühl der Stämme faßte sich in dem Stammherzogthum zusammen, wie an den Thaten der Könige das Gemeingefühl des Volkes sich aufrankte; der Inhalt der inneren Geschichte Deutschlands vom zehnten bis zum Ende des zwölften Jahrhunderts ist der Kampf des Königthums gegen das Stammherzogthum. Es ist das unvergängliche Verdienst dieser Könige, die in der Kaiserkrone den sittlichen Rückhalt für ihren inneren Kampf suchten und fanden, daß sie ihn siegreich bestanden, wenn auch das Königthum selbst unter den Trümmern der Stammherzogthümer zusammenbrach. Wer diesen Preis des Sieges zu hoch findet, muß immer wieder sagen können, auf welche Weise der Kampf günstiger hätte geführt werden mögen. Welche Mittel standen denn dem Königthum für diesen Kampf zur Verfügung? Keine Staatsgewalt kann sich dauernd behaupten, ohne die stetigen Machtmittel eines von ihr allein abhängigen Beamtenthums, eines jederzeit schlagfertigen Heeres und eines regelmäßigen Einkommens,

aus dem beide unterhalten werden. Das normannische Königthum in England ist dem Festlande, bis auf den gleichfalls von Normannen beherrschten Süden Italiens in der Ausbildung der Staatsgewalt um zwei Jahrhunderte vorangegangen nur durch die erbarmungslose Härte seines auf Eroberung begründeten Finanzsystems, das ihm die Mittel bot, ein abhängiges Beamtenthum und schlagfertige Söldnerscharen zu unterhalten. Die Machtentfaltung des französischen, des spanischen Königthums hat immer gleichen Schritt gehalten mit der Ausbildung dieser Machtmittel und ist mit ihrem zeitweiligen Verfall immer wieder zurückgegangen. Woher sollten in Deutschland bis zum Ende des zwölften Jahrhunderts die Bedingungen kommen zur Ausbildung eines Finanzsystems, zu dem gerade am Ende dieser Zeitraumes in Frankreich die ersten Grundsteine gelegt wurden?

Das fränkische Königthum hatte das alte Gaufürstenthum durch das Königliche Amt verdrängt; aber indem es dies dem Großgrundbesitze verleihen, oder mit Großgrundbesitz ausstatten mußte, sah es seine Schöpfung immer wieder in die Wege eines nach Erblichkeit drängenden Gaufürstenthums zurückgleiten. Ein Gegengewicht gegen die gesellschaftlichen Strebungen dieses weltlichen Beamtenthums suchten die Könige bei der höheren Geistlichkeit, die bis zum Wiederaufleben des römischen Rechtsstudiums auch für die Staatsverwaltung der einzige Ersatz eines Berufsbeamtenthums war. Aber auch die Geistlichkeit folgte der gesellschaftlichen Richtung der weltlichen Beamten, indem sie Ausstattung mit Grundbesitz und weiter mit Hoheitsrechten verlangte, und wenn hier die Vererbung durch die Satzungen der Kirche ausgeschlossen war, so hielt diese selbst um so zäher an dem Errungenen fest. Das Deutsche Königthum fand diese Entwicklung vor, und da sich überdies zwischen das Gaufürstenthum und die Staatsgewalt das Stammherzogthum eingeschoben hatte, so blieb nichts übrig, als diesem geistliche Fürstenthümer mit weltlichen Herrschaftsrechten von immer steigender Zahl und Ausdehnung entgegenzustellen, deren Besetzung die Könige zu ihrer freien Verfügung hielten, um die Dienste der Geistlichkeit in der Staatsverwaltung zu belohnen. Aber mit dem Investiturstreit erwuchs dem Königthum aus dieser

Hülfsmacht ein gefährlicherer Feind, und es blieb jetzt nur das letzte Mittel, wo die Schwächung der Herzogthums durch Abspaltung von Markgrafschaften nicht ausreichte, das Gaufürstenthum selbst durch Verleihung von Reichsgut gegen das Herzogthum aufzurufen — ein verhängnißvoller Raubbau, da eben diese Kräfte, sobald das Herzogthum gebrochen war, sich in gleicher Weise dem Königthum entgegenstellten, als dies durch die Erschöpfung des Reichsgutes sich aller Machtmittel entblößt hatte.

Das sind die „Keime des Verfalles", die sich ebenso unerbittlich entwickeln mußten, wenn niemals ein Deutscher König über die Alpen stieg. Die „größte Aussicht Deutschlands, ein einiges Reich zu bleiben", ist insoweit keineswegs getäuscht worden, als seit dem Sturze Heinrichs des Löwen nur in der Absonderung der österreichischen Hausmacht ein bewußter Zug des Abfalles sich gezeigt hat — aber die Aussicht, ein kräftig zusammengehaltenes Reich zu bleiben, hat niemals bestanden, da der Zusammenhalt auch in der glänzendsten Zeit immer nur auf der unvergleichlichen Thatkraft der Herrscher ruhte, deren rastlose Anspannung sich in dem Aussterben dreier Königsgeschlechter binnen vierthalb Jahrhunderten erschöpfte. In der That setzt sich unter diesen Herrschern auf Deutschem Boden nur derselbe Zerfall des Staates in die engeren und engsten Gemeinschaften fort, den in Westfranken selbst der große Karl kaum ein Menschenalter hatte aufhalten können und genau in dem Maße als die gesellschaftliche Zersetzung, die Bildung neuer herrschender und dienender Gesellschaftsschichten aus dem alten Gallien nach Deutschland sich hinüberzog, — Erscheinungen, die man noch immer unter dem Namen „Feudalismus" fälschlich zusammenfaßt, obwohl das Lehnwesen vielmehr das letzte Band blieb, das Staat und Gesellschaft in dieser Zerklüftung zusammenhielt.

Gleichzeitig mit der Zertrümmerung des letzten großen Stammherzogthums sondert sich ein neuer Fürstenstand aus den Hunderten von kleinen und kleinsten Herrengeschlechtern aus, die nun erst „reichsunmittelbar" geworden sind. Ausgehend von den Resten der Stammherzogthümer, Bayern und Sachsen, den großen Marken im Osten des Reiches und den Pfalzgrafschaften wie den bischöflichen Gebieten, die nun als gleichartige Landesherrschaften auf-

treten, verbreitet sich diese Fürstenwürde auf die dynastischen Verbindungen mehrer Grafschaften, wie die „Landgrafschaften“ Thüringen und Hessen und der zum Landesherzogthum erhobene Grundbesitz der Welfen, die meist erst nach und nach wie die großen Abteien in den Fürstenstand feierlich erhoben werden. Da auch in diesen Kreisen die Dynastien ausstarben, hätte sich Deutschland bis auf die geistlichen Gebiete vielleicht in kurzer Zeit in den Händen weniger Fürstengeschlechter vereinigt, wenn nicht um dieselbe Zeit die gegenläufige Bewegung der Theilung des Familienbesitzes auch Grafschaften und Fürstenthümer ergriffen hätte. Es ist zum mindesten ungenau, diese Bewegung auf eine privatrechtliche Auffassung des erblich gewordenen Reichsamtes zurückzuführen. Die Theilbarkeit des Gaufürstenthums war wie die des Königthums uraltes germanisches Recht und nur durch die Umwandlung zum Königlichen Amte zurückgedrängt, dann durch das Eindringen des Lehnrechtes zurückgehalten. Wie die Theilung des Königthums erst damit aufhört, daß nach dem Aussterben der Karolinger Deutschland ein Wahlreich wird, so bricht die Theilung des fürstlichen Hausbesitzes alsbald wieder durch, nachdem der Lehnsverband des Reiches während des Interegnums nahezu aufgelöst war und dauernd fast zur leeren Form abgeschwächt blieb, so daß die Versuche des Königthums, mit seiner Lehnshoheit Ernst zu machen, von den betroffenen Geschlechtern als Unrecht empfunden wurde. Auf diesem Wege ging die innere Auflösung des Reiches noch zwei Jahrhunderte weiter und sie drang auch in die Landesherrschaften selbst ein: sobald die Fürsten versuchten, mit ihrer neuen Landeshoheit zur Anspannung der Landeskräfte Ernst zu machen, setzten sich ihnen nach ihrem eigenen Vorbilde die kleineren Grundherrschaften und nach dem Vorbilde der Reichsstädte die Landstädte entgegen. Auch in diesem Kreise wie im Reiche macht sich der Mangel der stetigen Machtmittel fühlbar und vor allem die in den Städten am frühsten eingeführte Besteuerung fand in den Landesherrschaften nur mühsam und unvollkommen Eingang auf dem Wege freier Vereinbarungen, die zu den landständischen Bildungen führte.

Der äußerste Zerfall und damit auch die äußerste Ohnmacht

des Reiches war erst im fünfzehnten Jahrhundert eingetreten in der Schmach der Hussitenkriege und der Zerrüttung der Zeit Friedrichs III., da „Jedermanns Hand gegen Jedermann war." Der „Particularismus", der auf die dringendste Gefahr des eigenen Unterganges sich den Anforderungen der Gesammtheit versagte, die allein dauernden Schutz gewähren konnte, trat schon damals noch widerwärtiger bei den Städten als bei den dynastischen Herrschaften hervor; der Trotz auf die Leistungen, in denen sie den letzteren vorangingen, machte sie noch blinder gegen ihre Machtlosigkeit in der Vereinzelung. Vom Ende dieses Jahrhunderts an aber wird ein neuer Drang der Staatbildung in doppelter Richtung sichtbar, der sich seitdem stetig, wenn auch fast unmerklich in aufsteigender Richtung bewegt hat und selbst durch die grauenvolle Verwirrung des dreißigjährigen Krieges kaum aufgehalten werden konnte. Die eine Richtung ging auf die Zusammenfassung der Staatsplitter des Reiches zur gemeinschaftlichen Erfüllung staatlicher Obliegenheiten, die andere auf die Entwicklung der Staatsthätigkeit innerhalb der Landesherrschaften.

Die erste Sorge des erneuten Königthums war schon im dreizehnten Jahrhundert gewesen, die Lücke auszufüllen, die der Sturz des Herzogthums in den Aufbau der Reichsgewalt gerissen hatte, durch die zumeist den Grenzen der alten Stammherzogthümer folgenden Landfriedenseinungen. Die gemeinsamen Leistungen der selbständigen Herrschaften, die das Machtgebot des Königs nicht erzwingen konnte, sollten gesichert werden durch die freiwillige Uebernahme und eine Art von gegenseitiger Verbürgung der Verpflichtungen nach dem Vorbilde älterer ständischer Nothbildungen, von denen sich die Königlichen Landfrieden eben dadurch unterscheiden, daß sie alle Stände zusammenfassen. Die stärkste dieser Bildungen, der Schwäbische Bund, wurde noch gegen Ende des fünfzehnten Jahrhunderts zwar auf Königliche Anregung aber mit dem Anschein der vollen bündischen Selbständigkeit zu Stande gebracht. Zunächst durch Verbindung der Städte mit den ritterschaftlichen Genossenschaften gebildet und dann erst durch den Beitritt der Fürsten ergänzt, zu denen der Kaiser selbst vermöge seiner schwäbischen Landesherrschaften gehörte, war der Bund zusammengeschlossen unter

gemeinen Bundeshauptleuten, Bundesrath und gemeinen Bundestagen. Alle Mitglieder waren zum Gehorsam gegen den Bund und zu gegenseitigem Beistande bei frischer That verpflichtet, allen die Unterstützung des Feindes eines Bundesgenossen untersagt, alle durften nur vor dem Bunde Recht suchen, der ein Bundesgericht nach dem Vorbilde des Reichhofgerichtes aus Bundesrichter, Zusässen und Gerichtsschreiber aufstellte. Zur Vollstreckung seiner Urtheile wie zu gemeinsamer Vertheidigung nach außen war ein Bundesheer unter einem Obersten Bundes-Feldhauptmann aus bestimmten Contingenten der Bundesgenossen gebildet und aus gemeinschaftlichen nach einer Bundesmatrikel von den Bundesgenossen mit nöthigenfalls zwangsweiser Beitreibung der Beiträge zusammengebrachten Mitteln unterhalten. Kurz der schwäbische Bund hatte alle Züge eines wohlgebildeten Bundesstaates, nur ohne dessen wesentliche Voraussetzung: er war gebildet nicht aus „souveränen" Staaten, sondern aus größeren und kleineren Gliedern des Reiches, die einzeln mit einer gewissen Selbständigkeit staatliche Verrichtungen ausübten und nun zur Erfüllung größerer staatlicher Obliegenheiten sich verbanden, zu denen sie weder einzeln für sich, noch das sie umschließende Reich im Stande waren. Wenn es gestattet wäre, diesen Bund wegen gewisser gemeinschaftlicher Züge mit den gleichzeitigen Bestrebungen einer kräftigen Zusammenfassung der Reichsgewalt in die Vorstellung eines „föderativen" Wiederaufbaues des zerfallenen nationalen Staates zusammenfließen zu lassen, so würde immer zwischen dieser und dem Bundesstaatsbegriffe die nicht auszufüllende Kluft bleiben, daß es sich nicht um die Bildung eines neuen Staates durch freie Verbindung bisher selbständiger und unabhängiger Staaten, sondern nur um die Neuordnung eines bestehenden Staates durch freies Zusammenwirken ihm schon unterworfener Glieder handelte.

In der That aber stehen die in der Zeit der Errichtung des schwäbischen Bundes beginnenden Bestrebungen einer Reichsreform vorweg auf dem grundverschiedenen Boden, daß die neuen Reichseinrichtungen nicht dem freien Eintritt Einzelner überlassen, sondern durch reichsgesetzliche Anordnung allen Gliedern des Reiches zusammen auferlegt werden sollten. Der Antheil, den die Glieder

selbst an der Bildung und Durchführung der neuen Einrichtungen erhielten, stellt sich hiernach nicht als bündische Regierung, sondern als ständische Mitregierung dar, wie sie in allen europäischen Staaten Jahrhunderte lang angestrebt wurde, die nicht wie Frankreich in selbständige, dem Königthume fast nur noch dem Namen nach unterworfene Fürstenthümer zerfallen waren. Die Kraft und Größe der englischen Verfassung beruht gerade darauf, daß alle Versuche der ständischen Mitregierung an der Einsicht nicht minder wie an der auf stetige Mittel schon begründeten Macht des Königthumes gescheitert sind, indem es sich einer gesetzlichen Beschränkung der in seiner Hand vereinigt gebliebenen Staatsgewalt unterwarf, während die breiteste ständische Mitregierung in den spanischen Staaten zuletzt in der Wiederunterwerfung unter die unbeschränkte Macht des Königs geendet hat. In Deutschland aber war der Grund zu einer ständischen Mitregierung einmal für unabsehbare Zeit dadurch gelegt, daß der hohe Adel mit den geistlichen Fürsten das Reich in selbständige Herrschaftsgebiete aufgetheilt hatte, die staatliche Verrichtungen in stetig wachsender Zahl ausübten, — wachsend nicht mehr auf Kosten des Reiches, das kaum noch viel zu verlieren hatte, sondern indem sie zu den neuen Leistungen des Staates sich bereit fanden, die von der steigenden Gesittung gefordert wurden, während es dem Reiche dazu an allen selbständigen Einrichtungen fehlte. Stände solcher Art zum Reichstage vereinigt konnten nicht auf dem Fuße von blos parlamentarischen Versammlungen behandelt werden und waren es in Deutschland seit Jahrhunderten nicht. Wenn sie nun der von allen als nothwendig erkannten Kräftigung der Reichsgewalt gleichwohl hartnäckig widerstrebten, insofern sie zu einer Stärkung der Macht des Königs führen sollte, blieb nichts übrig, als den Ausbau der unentbehrlichen Reichseinrichtungen unter gesteigerter Mitwirkung der Stände zu unternehmen. So wurde nicht nur das Kammergericht eine vorwiegend von den Ständen besetzte Behörde und die Kreisverfassung eine fast ausschließlich ständische Einrichtung; auch das „Reichsregiment" setzte sich nach so viel vergeblichen Versuchen zuletzt in der unbeholfensten Gestalt des immerwährenden Reichstages durch.

Um die Mitte des sechzehnten Jahrhunderts, als die ständischen Einrichtungen des Reiches zu einem vorläufigen Abschluß gebracht waren, begann auf Grund der unter Kämpfen und Gewaltsamkeiten aller Art erreichten landschaftlichen Abschließung der fürstlichen Machtgebiete die friedliche Umwandlung der Landeshoheit zur Staatsgewalt. Mit Hülfe eines geschulten Beamtenthums wurde eine geordnete Staatswirthschaft und eine Landespolizei ausgebildet, die mit unbeschränkter Verfügung des Landesherrn sich auf Kosten der in alt herkömmlichen Geleisen sich fortbewegenden Justiz ausdehnte. Nur die Ausbildung stehender Heere war so lange unmöglich, als das Steuerwesen auf der Bewilligung von Landständen ruhte, die in dem Fürstenthume immer noch eine fremde, wenn nicht feindliche Macht sah, der sie von dem ihrigen nicht mehr als jenes dem Reiche zu opfern bereit waren. Das ist der von der Geschichtsschreibung bis heute verkannte letzte Grund der seltsamen Thatenscheu des Fürstenthums dieser Zeit, zumal des protestantischen, das wehrlos in der Gegenreformation die Kräfte sich sammeln ließ, die zuletzt das Haus Oesterreich, zugleich zur Unterdrückung des neuen Bekenntnisses und zur Neubegründung der Kaiserlichen Macht zu vereinigen unternahm. Nur so erklärt sich das schnurstracks sich widersprechende Urtheil, daß während Ranke den Fürsten des Zeitaltes Ferdinands I. und Maximilians II. eine hohe Anerkennung zollt, Droysen und nach ihm Treitschke die beiden Menschenalter vom Religionsfrieden bis zum dreißigjährigen Kriege „die häßlichsten Zeiten Deutscher Geschichte" nennen. Wenn aber der letztere Geschichtsschreiber mit vielen anderen das Heilmittel für diese staatliche „Fäulniß" darin findet, daß „nur die Umwandlung des Reiches in einen Bund weltlicher Staaten die Nation erretten konnte", so giebt keine Zeit deutlicher die Lehre, wie unmöglich es ist, einen Staat auf einen freien Bund selbständiger Gemeinwesen zu gründen als diejenige, die mit dem Untergange des schmalkaldischen Bundes beginnt und mit der Selbstauflösung der Union endet.

Nicht erst „seit dem Westphälischen Frieden besaßen die Stände das Recht der Bündnisse und die Landeshoheit" — wer das Staatsrecht aus den Thatsachen des staatlichen Lebens ableitet, muß das

eine wie das andere um viele Jahrhunderte hinaufrücken; der westphälische Friede hat beides nur gegen die stoßweisen Machtansprüche des Kaiserthums, denen jede geschichtliche Continuität fehlte, urkundlich festgestellt. Aber dauernde Verbindungen waren bis zum sechzehnten Jahrhundert nur zur Ergänzung der öffentlichen Leistungen geschlossen worden, an denen es dem Reiche gebrach, und nur unter dem täglichen Druck des Krieges aller gegen alle, der jetzt durch Reichsgericht und die Kreisverfassung verhütet war. Die Bündnisse des sechzehnten Jahrhunderts wollen das evangelisch gewordene Deutschland gegen das katholisch gebliebene Kaiserhum schützen, sie setzen einen nicht mehr auszugleichenden Zwiespalt innerhalb des Reiches voraus, in welchem jeder Theil gutgläubig annehmen mochte, die Sache des Reiches zu vertreten. Wenn solche Bündnisse keinen dauernden Bestand erlangen konnten, die nur nicht gerade durch eine gegenwärtige Noth des Einzelnen, aber doch durch eine bestimmt vorauszusehende Gefahr zusammengeführt waren — was hätte wohl bei einem „revolutionären Entschluß" herauskommen sollen, das Reich erst vollends in Stücke zu zerschlagen, da jeder Versuch, sie in einem Bunde wieder zu vereinigen, auf dieselben Hindernisse und noch viel mehr treffen mußte. — Gleich in seinem ersten Bestande hatte sich der Schmalkaldische Bund eine doppelte Hauptmannschaft geben müssen, da der Landgraf von Hessen gerade heraus sagte: er wünsche seinem Freund und Bruder, dem Kurfürsten von Sachsen alles Wohlergehen der Welt, er möge römischer König und Kaiser werden; in dieser Sache aber müsse man auf volle Gleichheit halten! Die gleiche Eifersucht der Glieder gegen ihr Bundeshaupt, den Kurfürsten von der Pfalz hat von erster Stunde an die Union ebenso gelähmt, wie die Schwierigkeit, auf den bis dahin gangbaren Wegen die großen Geldmittel aufzubringen, die ein ständiges Bundesheer verschlang. Und eines muß gerade den Fürsten, die dringend angewiesen waren, die Mittel ihres eben erst gegründeten „Staates" zu Rathe zu halten, als Entschuldigung ihrer mangelnden „Opferwilligkeit" für die Vereinigung angerechnet werden. Niemand kann verständiger Weise sein ganzes Dasein aufs Spiel setzen für einen Zweck, dessen Erreichung nicht mit einiger Sicherheit verbürgt ist;

und diese Sicherheit kann den für sich Ohnmächtigen nur der Anschluß an eine Macht geben, die allein stark genug ist, dem ersten Anprall der feindlichen Gewalt Stand zu halten und dem Abfall zu wehren, der bei dem ersten Unfall einzureißen droht. Daß ein leistungsfähiges Staatswesen ohne „zermalmende Nothwendigkeit" nicht aus einem freien Bunde ersteht, ist nicht wunderbarer, als daß ein Mensch nicht an seinem eigenen Schopfe sich aus dem Sumpfe ziehen kann.

Eine dritte Erscheinung, die neben dem Ausbau der ständischen Mitregierung im Reiche und der landesherrlichen Staatsgewalt herging, war die Entfremdung des Hauses Oesterreich vom Reiche, das ihm gleichwohl durch die Kaiserkrone angekettet blieb, nach der kein anderer Reichsfürst mehr zu greifen wagte. Von einer bedeutenden, aber durch Theilungen immer wieder geschwächten Landesherrschaft hatte sich dieses Haus binnen eines Menschenalters zu einer Weltmacht erhoben, die ihres gleichen seit der Theilung des Karolingerreiches nicht gesehen. Alle Staatenbildung der europäischen wie der orientalischen Geschichte ist dynastisch, zwischen beiden liegt nur die Zeit des hellenisch-italienischen Stadtstaates, dessen gewaltsame Vereinigung zum Großstaate vielmehr umgekehrt zur Monarchie zurückgeführt hatte. Aber alle dauerhafte Staatenbildung hat auch auf nationaler Grundlage geruht, die was das herrschende Geschlecht äußerlich zusammengebracht, zu innerer Einheit verschmelzen ließ, oder doch einen festen Kern bildete, von dem unabhängige Nationalitäten zusammengehalten werden konnten. Nicht daß es dynastische Politik trieb, sondern daß diese Politik alle Grenzen der Nationalität übersprang, ist der weltgeschichtliche Vorwurf gegen das Haus Oesterreich. Nur seine nationalitätlose Weltstellung hat es mit der ebenso nationalitätlosen römischen Hierarchie in eine Verbindung gebracht, wie sie einem nationalen Königthum auf die Dauer immer unmöglich gewesen ist, und die ihm die Anhänglichkeit an das alte Bekenntniß als gleichbedeutend mit der Ausrottung aller Ketzerei erscheinen ließ. Die getrennten Bekenntnisse haben friedlich neben einander wohnen können unter einem Herrscher, wenn dieser nur für das seinige auf eine die anderen unterdrückende Herrschaft verzichten konnte. Den

Fürsten des Hauses Oesterreich mit verschwindenden Ausnahmen aber galt solche Duldung als Verletzung der heiligsten Pflicht des Herrscherberufs, und noch die letzte ihres Stammes, die große Maria Theresia, hat den Fanatismus der Philipp und Ferdinand schlecht verhüllt in treuem Herzen bewahrt. Und doch, verschlungen wie er war mit der unersättlichen Herrschbegier des Hauses, hat dieser Fanatismus sich in den eigenen Schlingen verfangen. Ferdinand II. konnte das Deutsche Fürstenthum hinter die Zeiten der letzten Hohenstaufen zurückwerfen, wenn er sich mit dem Bestande des protestantischen Bekenntnisses abzufinden vermochte. Aber dieselben Verbündeten, die ihn dahin drängten, die gewonnene Macht zur Unterdrückung dieses Bekenntnisses zu benutzen, entwanden ihm eben diese Macht, soweit sie auch das katholische Fürstenthum zu treffen drohte.

Mit dem Ausgange des dreißigjährigen Krieges war es entschieden, daß das überwiegend protestantisch gebliebene Reich unter dem Hause Oesterreich niemals zu einer kraftvollen Staatseinheit sich zusammenschließen könne. Und doch erhielt sich über zwei Jahrhunderte das „verlogene" Verhältniß, daß diese Macht, die seit dem mit deutschem Blute erkauften Wiedergewinne Ungarns dauernd zu mindestens zwei Dritteln undeutsch war, die Kräfte Deutschlands für ihre europäische Politik ausnutzen durfte, die dem Gemeinwohle Deutschlands gleichgültig, wenn nicht gerade entgegengesetzt war. Der Deutsche Bund war nach österreichischer Auffassung nur bestimmt, diese Ausbeutung unter angenehmeren und die Gedankenlosigkeit täuschenden Formen fortzusetzen. So blieb es denn auch nach dem Westfälischen Frieden dabei, daß die einzige Macht, welche die dynastischen Staatenbildungen des Reiches so weit überragte, daß sie der feste Kern zu seiner staatlichen Neugestaltung hätte werden können, bei jedem Versuch der Anspannung Kaiserlicher Macht den bestbegründeten Widerstand zumal der protestantischen Fürsten hervorrief. Auf ihnen ruhte die Forterhaltung der um den entsetzlichsten Preis geretteten Geistesfreiheit in Deutschland, wie sie von ihnen zuerst im Gegensatze gegen die Kaiserliche Gewalt begründet war. Für dieses Verdienst gebührt ihnen der unvergängliche Dank des Deutschen Volkes.

In ihrem Verhältnisse zu einander konnte keines dieser Fürstengeschlechter so wenig einen inneren wie einen äußeren Anspruch auf die führende Stellung erheben, wenn einmal der „revolutionäre Entschluß“ gefaßt werden sollte, Deutschland im Gegensatze zum Hause Oesterreich enger zu einigen. Wer die Entwicklung der beiden nächsten Jahrhunderte vor Augen hatte, konnte leicht auch eben soweit rückwärts vom Westphälischen Frieden das Gras wachsen hören, das zu so reicher Ernte aufgegangen war. Für die ernsthafte Geschichte ist es eine müßige Spielerei, die nur durch den Druck einer freudlosen Gegenwart und den Drang des fast hoffnungslos gewordenen Kampfes gegen die Feinde der Einigung Deutschlands unter den Hohenzollern entschuldigt werden konnte, an der aber nach dem Umschwunge von 1866 nur bei gänzlichem Verzicht auf eine klare Einsicht in die Bedingungen der Staatbildung festgehalten werden kann. Die Hohenzollernschen Kurfürsten von Brandenburg bis zum ersten Drittel des siebzehnten Jahrhunderts waren Dynasten schlecht und recht, die ihre Hauspolitik ganz so unbefangen trieben, wie alle anderen und an Leistungen für den staatlichen Ausbau ihres Gebietes hinter den Wettinern in Kursachsen und den Wittelsbachern in Bayern und der Pfalz eher zurückstanden. Wie wenig der gleichzeitige Anfall von Kleve und Ostpreußen an das Kurhaus für sich daran änderte, zeigt die Rolle, die Johann Sigismund in der Union spielte und vollends die seines Sohnes im dreißigjährigen Kriege, der nur das eine zur Entschuldigung gereicht, daß es wegen der Säumnisse ihrer Vorfahren um die staatlichen Machtmittel in der Kurmark noch so viel schlechter bestellt war, als in Kursachsen, Bayern und der Pfalz. Mit dem Unterfangen, aus jeder löblichen Gesinnung und That durch die Jahrhunderte daher die Vorherbestimmung des Hauses Hohenzollern zu seiner glorreichen Laufbahn von Anbeginn an abzulesen, kann nur der unvergleichlichen staatbildenden Fähigkeit des Großen Kurfürsten und seiner großen Nachfolger Abbruch geschehen. Auch die bloße Anlage zu ungewöhnlichen Leistungen muß einem Geschlechte irgend einmal erworben sein und kann auch dann nur durch unablässige, wenn auch nicht immer gleichmäßige Bethätigung vererbt werden.

Auch das Werk des großen Kurfürsten erscheint uns, die wir den stetigen Fortbau bis zu glänzender Vollendung vor Augen haben, in anderer Beleuchtung als den Zeitgenossen und den nächstfolgenden Geschlechtern. Daß er zuletzt nach ununterbrochenem Siegeszuge durch das schwedische Pommern die wohl erworbene Beute auf den Machtspruch des französischen Königs mußte fahren lassen und dann sich gedrängt sah, bei eben diesem gegen seine treulosen Bundesgenossen Anlehnung zu suchen, zeigte doch wie unzureichend noch die Machtmittel des jungen Staates waren, um über die Bahnen deutscher Dynastenpolitik mit dauerndem Erfolge hinauszuschreiten. Es bedurfte der weiteren Arbeit zweier Menschenalter, um die Waffen zu schmieden, mit denen der große Friedrich seinem Staate die Großmachtstellung errang. Es kann also bis dahin den Dynastien, denen eben erst Kurbrandenburg einen Vorsprung abgewonnen hatte, nicht verargt werden, daß sie von einem deutschen Berufe des Staates der Hohenzollern nichts sehen wollten — wenn sie nur nicht, um diesen Vorsprung zu überholen, nach ausländischen Königskronen gegriffen oder gar im Schutze des Landesfeindes darnach getrachtet hätten, die auf ihre heimische Machtstellung nur einen trügerischen Schimmer werfen konnten.

Indeß war, zuerst geräuschlos und unbemerkt, dann unter Hohn und Entrüstung der Zuschauer die Arbeit gethan, die für Jahrhunderte die Grundlage der inneren deutschen Staatbildung aus deutschen Bausteinen mit dem Kitte deutscher Treue und Gewissenhaftigkeit zusammengefügt hat. Es galt nicht mehr für eine Landesherrschaft von mäßigem Umfange die staatlichen Verrichtungen nothdürftig auszufüllen, denen das Reich nicht genügen konnte. Es galt, um eine Menge größerer und kleinerer Landschaften, die sich über die ganze Breite von Norddeutschland erstreckten, und zugleich ein dem Reiche entfremdetes, aber deutsch gebliebenes Land das Band einer wahrhaften Staatsordnung zu schlingen und ein Gerüste zu errichten, das sich fähig erwiesen hat, eine deutsche Landschaft nach der anderen in sich aufzunehmen und in kürzester Zeit innerlich einzugewöhnen. Das von dem großen Kurfürsten begonnene, von seinem schwer verkannten Enkel voll-

endete Verwaltungssystem hat die stetigen Machtmittel eines gebildeten und pflichtbewußten Beamtenthums, eines allezeit schlagfertigen Heeres und eines für beide zureichenden Steuerwesens zu einer Vollkommenheit ausgebildet, daß die Vereinigung der ärmsten Landschaften Deutschlands fähig wurde, sieben Jahre lang drei europäischen Großmächten die Wage zu halten und sich die Anerkennung einer ebenbürtigen Stellung unter ihnen zu erringen. Und dies geschah mit so weiser Schonung und befruchtender Förderung der wirthschaftlichen Kräfte, daß der Wohlstand bis auf die Zeit des Krieges stetig steigen und auch nach seinen furchtbaren Verheerungen mit erstaunlicher Schnelligkeit sich wieder herstellen konnte.

Wie der große Kurfürst, hatten seine nächsten Nachfolger, so klar sie sich des Vorzuges ihrer außerhalb des Reiches begründeten Souveränität bewußt waren, sich im Herzen immer als deutsche Reichsfürsten gefühlt, deren stolzester Flug allemal in die Heerfolge für Kaiser und Reich einlenkte. Die von ihnen geschaffene Macht befähigte ihren kühneren Erben, zielbewußt eine Richtung der Politik einzuschlagen, die das junge Königreich der alten Habsburgischen Hausmacht vollkommen selbständig zur Seite oder entgegenstellen sollte. Nachdem sein erster Gedanke, nach Durchfechtung alter Ansprüche gegen die Habsburger schützend für ihren übrigen Länderbestand einzutreten, von dem unversöhnlichen Groll über den „Raub" Schlesiens zurückgewiesen war, hat Friedrich einen Augenblick daran gedacht, im Bunde mit Frankreich die Habsburgische Macht zu zertrümmern — ein Gedanke, der an sich nicht undeutsch war, so lange die Habsburger eine kaum weniger undeutsche Politik trieben wie Frankreich und so lange Preußen sich als gleichwerthiger Bundesgenosse neben diesem zu behaupten vermochte. Indeß ist Friedrich bald genug sich der Gefahren bewußt geworden, welche der Erfolg des Unternehmens für ihn selbst wie für Deutschland in sich trug und er ist dann, wenn auch mit gelegentlichem Schwanken, in die mittlere Richtung eingelenkt, Oesterreich zwar bestehen zu lassen, aber jede weitere Ausdehnung seiner Macht auf Kosten Deutschlands, sei es durch Anspannung der Kaiserlichen Rechte oder durch Erwerb deutscher Lande, nachdrücklich abzuwehren. Die Arbeit Bayern zu erhalten, umfaßt seine ganze Regierungszeit, und dieser

Arbeit ist zu danken, daß im dritten Geschlecht seiner Nachfolger Bayern dem neuen Deutschen Reiche eingefügt, die Zerreißung Deutschlands nach der Mainlinie dauernd abgewendet werden konnte.

Indeß weder die Zustände des Reiches noch die Lage Preußens in diesem waren zu einer beständigen Neuordnung auf Grund des damaligen Besitzstandes angethan. Innerlich auf's engste verbunden, klafften die deutschen Landestheile der jüngsten Großmacht derart auseinander, daß ein Feind fast über Nacht in das Herz des Staates eindringen konnte. Bis dahin hatten sich die Hohenzollern nach der Seite des Reiches nur in friedlichem Erbgange ausgebreitet — ein Weg, auf dem ein planmäßiges Fortschreiten ausgeschlossen war. In der europäischen Stellung, die Friedrich seinem Staate gegeben hatte, führte ihn das Gebot der Selbsterhaltung „zu dem zweifachen Gedanken der Gebietserweiterung und der bündischen Hegemonie." Der erste konnte nur durchgeführt werden, wenn ein Kriegsgrund gegeben war; im Anfange des siebenjährigen Krieges soll der König sich im Ernst damit getragen haben, die Wettiner von Dresden nach Prag zu versetzen und seinen Staat mit den sächsischen Kurlanden abzurunden — seine ganze spätere Lebenszeit bot für die Wiederaufnahme dieses Gedankens keinen Raum mehr. Den Versuch einer bündischen Zusammenfassung der Reichsglieder gegen Oesterreich hat er zweimal, im Anfange und am Ende seiner Regierungszeit gemacht. Der Plan der Reichsassociation von 1743 blieb in den ersten Anfängen stecken, wie die Unionsversuche des großen Kurfürsten bald nach dem Westphälischen Frieden, er hätte auch Preußen als Schutzmacht eines ohnmächtigen Wittelsbachischen Kaiserthums in eine unhaltbare Stellung gebracht. Der Fürstenbund von 1785 hatte in der That den unmittelbaren Erfolg, den Gedanken des Kaisers Joseph, durch friedlichen Tausch Bayern zu gewinnen, für den Augenblick zu kreuzen. Aber weder war dieser Bund auf eine staatliche Neugestaltung Deutschlands angelegt noch war er dazu irgend angethan — verriethen doch selbst die patriotischen Anwandlungen Karl Augusts zu seiner Ausbildung in dieser Richtung den Mangel an Größensinn, daß alle Glieder des Bundes groß und klein

zu vollem gleichen Rechte betheiligt werden müßten. Friedrich hatte bestimmt den Schmalkaldischen Bund als Vorbild im Auge, also nur einen Bund der Abwehr, der alsbald zerfallen mußte, wenn kein ersichtlicher Angriff mehr abzuwehren war. Seine Beschränkung auf Abwehr und nichts als Abwehr ist denn auch in den weitschweifigen Bestimmungen des „Grundvertrages" auf's ängstlichste verklausulirt. Aber dieser Vertrag wich auch von dem Vorbilde durchaus darin ab, daß weder Bundeshauptleute noch eine gemeinsame Macht zur Durchführung der Bundeszwecke aufgestellt wurden. Es war nichts als ein Bündniß zwischen den drei Kurstaaten Brandenburg, Sachsen und Hannover, dessen äußerste Leistung eine ängstlich gleich bemessene militärische Hülfe war, und auch von dieser wurde den beitretenden schwächeren Genossen gegenüber abgesehen. Im Grunde ist über den Fürstenbund alles gesagt mit dem Worte Johannes Müllers, mit dem er seinen größten Ruhm auszusprechen meinte: daß der Bund „keinem Mitgliede Opfer auferlege"! Wie buchstäblich die „Mitglieder" es damit nahmen, zeigen die Erklärungen des Landgrafen von Hessen-Cassel und des Herzogs von Braunschweig, auf den an mehrere „Staaten" gerichteten Antrag Friedrichs, Militärconventionen zu schließen, durch die ihre Truppen unter gewissen Bedingungen dem Könige von Preußen überlassen werden sollten. Der eine lehnte ab, „weil es ihm widersprechend scheine, im Augenblicke seines Beitrittes zum Bunde seine Kräfte dadurch zu schwächen, daß er sein Heer fremder (!) Willkür überliefere, die dasselbe auch gegen den Bund gebrauchen könne" — der andere, „weil er wünsche, daß alles vermieden werde, was dem Bunde das Ansehen geben könnte, nur ein Werkzeug Preußens zu sein." Vor Abschluß des Bundes hatte sich Hessen für eine Union bemüht, von der Preußen nicht minder als Oesterreich ausgeschlossen sein sollte, da von jenem „für die kleineren Staaten fast nicht weniger als von Oesterreich zu besorgen sei." Wenn Friedrich gemeint hatte, man müsse „diesen Leuten" Hülfe in Aussicht stellen und „sie zu überzeugen trachten, daß ihr eigenes Interesse die Sache heischt", so waren sie ja großmüthig bereit, diese Hülfe anzunehmen, aber nur, wenn sie ihnen „keine Opfer auferlege" — welchen Werth aber ein solcher Bund

außer als augenblicklicher politischer Schachzug, für Preußen und das Reich haben konnte, wird sich der große König selbst nicht haben verhehlen können, und unbegreiflich ist heute nur noch, wie seinem Nachfolger ein Vorwurf daraus gemacht werden kann, daß er den Bund habe verfallen lassen, an dem von erster Stunde an nichts zu verfallen war.

Was von dem „freien Willen" der heutigen Mittelstaaten zur Einordnung in ein bündisches Verhältniß unter Preußens Führung sich erwarten ließ, bekundet die Begründung des oben erwähnten sächsischen Gegenvorschlages auf den preußischen Entwurf zur „Constitution" eines „Nordischen Reichsbundes": „Kraft der bisher mit der sächsischen Kurwürde verbunden gewesenen Vorrechte" meinte der Kurfürst, „würde ihm das alleinige Directorium zustehen (!) und nur aus persönlicher Rücksicht auf den König von Preußen wolle er darauf nicht bestehen", sondern sei geneigt, dem vorgeschlagenen dreifachen Directorium die Hand zu bieten, erachte es jedoch der Billigkeit (!) gemäß, daß wenigstens das Hauptdirectorium (das Preußen unter dem Kaiserlichen Namen beanspruchte) von Jahr zu Jahr unter den drei Höfen alternire", wobei dem Könige eingeräumt werden solle, „den Anfang zu machen." (!) Gegen diese Selbstgefälligkeit sind alle späteren Ansprüche der „Könige" nur matte Wiederholungen. Die etwas verspätete, aber nicht zu späte Antwort auf diesen sächsischen Gegenvorschlag war der von Preußen auf dem Wiener Congreß erhobene Anspruch auf Einverleibung des gesammten „Königreichs" Sachsen, der für die Hälfte seines Gebietes durchgesetzt wurde. Aber auch diese Erfahrung hat den Dynastien die Einsicht nicht nahe gelegt, daß für sie auf die Dauer keine Wahl bleibe, als Einverleibung in Preußen oder unumwundene Unterwerfung unter seine Führung mit den ernsthaftesten „Opfern". Daß ihnen diese Unterwerfung unter den gallischen Despoten so spielend leicht wurde, erklärt sich nur zum Theil aus den reichen Spenden an Land und Leuten aus dem Raube des Reiches, durch welche die süddeutschen Staaten dem Umfange nach erst wurden, was sie heute sind, und aus den Königskronen von Landesfeinds Gnaden — das Beste war doch, daß die „Opfer" nur Gut und Blut der Unterthanen, nicht

Hoheitsrechte trafen, deren Verlust das eigene Ansehen vor den Unterthanen herabgesetzt hätte, daß diese vielmehr recht eigentlich den wohl oder übel meinenden Sultanslaunen der neuen „Souveräne" preisgegeben wurden.

Die Bildung dieser süddeutschen Mittelstaaten nun, mit der ihr „Beschützer" recht eigentlich der nationalen Einheit Deutschlands einen Pfahl in's Fleisch zu treiben meinte, zeigt mit abschließender Deutlichkeit, welcher Particularismus seiner staatlichen Einigung entgegenstand. Es war der „Particularismus", das heißt, das in einer langen Geschichte eingewurzelte Selbstgefühl der Geschlechter, denen ein größerer oder geringerer Theil des Reichsgebietes zu selbständiger Beherrschung in Abhängigkeit von Kaiser und Reich zugefallen war, und die nun vollends, nachdem Kaiser und Reich verschwunden, zu der Selbständigkeit auch die Unabhängigkeit „souveräner" Staatsgewalt erlangt zu haben meinten. Den Einfall, die deutsche Staatenvielheit, wie sie sich bis zur Gründung des Deutschen Bundes thatsächlich gestaltet hatte, damit innerlich zu rechtfertigen, daß sie die Eigenthümlichkeit der deutschen „Stämme" zu erhalten bestimmt sei, hat längst Treitschke in seiner ganzen Hohlheit und Leere aufgedeckt. Kein einziger Mittelstaat kann sich im Ernst rühmen, die Eigenthümlichkeit eines der alten Stämme in sich darzustellen, deren Zertrümmerung recht eigentlich die Einheit des Deutschen Volkes begründet hat. Vom alten bayerischen Stamme enthält das heutige Königreich nur den kleineren Theil, der wieder nur kaum zwei Fünftel seiner Bevölkerung ausmacht. Der schwäbische Stamm ist unter drei Mittelstaaten, der alte Herrenstamm der Franken unter Preußen und vier Mittelstaaten aufgetheilt, der Sachsenstamm ungetheilt in Preußen aufgegangen — die fünf Staaten, die heute noch den stolzen Sachsennamen führen, sind nur vom Thüringischen Stamme bevölkert. Andererseits vereinigt Bayern in sich Theile von drei alten Stämmen, Württemberg und Baden von je zwei. Die heutige deutsche Staatenbildung zeigt also vielmehr umgekehrt, wie widerstandlos die Bruchstücke der alten Stämme sich in die verschiedensten Staaten eingefügt haben. — Keiner der heutigen Mittelstaaten, außer etwa dem Königreich Sachsen, stellt aber auch

nur eine landschaftliche Einheit dar, wie sie in Jahrhunderte langer gemeinsamer Geschichte sich innerlich verbunden und nach außen abgeschlossen haben — wie es denn in Deutschland kaum einen schärferen landsmannschaftlichen Gegensatz gibt als zwischen Bayern und Oesterreich, die demselben Stamme angehören. Das alte Herzogthum Bayern stellte eine solche landschaftliche Einheit auf dem Boden eines Stammes dar und annähernd auch Württemberg — beide haben sich diesen Boden ihres Sonderdaseins abgegraben, indem sie sich auf das doppelte und mehr durch andere Gebiete vergrößerten. Die alte Landschaft Hessen, die Gervinus als „Hessischen Stamm“ feierte, war seit Jahrhunderten zerrissen; in dem heutigen Großherzogthum ist nur ein Bruchstück mit anderen landschaftlich getrennten Bruchstücken des fränkischen Stammes verbunden. Kurz, Bayern wie Württemberg, Baden wie Hessen sind in ihrem heutigen Bestande Zufallstaaten im verwegensten Sinne, durch wüste Uebertragung des Französischen Präfectensystemes in eine schablonenhafte Verwaltungsordnung zusammengepreßt, bis das gemeinsame Verfassungsleben ein gewisses Gefühl der Gemeinschaft erzeugt hat, dem aber bis jetzt noch jeder natürliche und geschichtliche Boden fehlt. Alles Pochen auf dieses noch nicht auf drei Menschenalter zurückreichende Gemeingefühl kann nur beweisen, daß mit noch größerer Leichtigkeit und in kürzerer Zeit diese „Stämme“ neuester Ordnung einem Deutschen Einheitsstaat sich einfügen würden — wie es in Preußen binnen eines Menschenalters mit den 1866 einverleibten Staaten geschehen ist, trotz aller Aufbauschung des Welfenthums, das nur von der Großmuth der Hohenzollern sein Dasein fristet.

Daraus nun, daß die Deutschen Mittelstaaten in ihrem heutigen Bestande — der kleineren und kleinsten zu geschweigen — weder Stämme des deutschen Volkes von ursprünglicher Selbstständigkeit, noch durch dauernden geschichtlichen Zusammenhang verbundene und abgeschlossene Landschaften darstellen, folgt ohne Weiteres, daß keiner von ihnen eine besondere Stammesart oder landschaftliche Eigenthümlichkeit aufzuweisen hat, deren Wahrung für ihn ein Anrecht auf staatliche Selbständigkeit begründen könnte. Die Deutsche Einheit in Wissenschaft, Dichtung und Kunst ist der

festen staatlichen Einigung um mehr als ein Jahrhundert vorangeeilt, und das härteste baiwarische Berserkerthum zeigt auf diesen Gebieten keine andere Eigenthümlichkeit als die starre Ablehnung der gegen seinen Willen und Widerstand bei ihm künstlich eingeführten Bildungstriebe, eine Eigenthümlichkeit, die es am wenigsten berechtigt ist, der Mehrzahl von fränkischen und schwäbischen Staatsgenossen des Königreichs Bayern aufzudrängen. Der kirchliche Gegensatz zerschneidet kreuz und quer alle deutschen Staatsgebiete, aber mit der anerkannten Gleichberechtigung der Bekenntnisse wäre es unverträglich, daß ein Staat sich die besondere Pflege und Förderung eines von ihnen zur Aufgabe stellte, auch wenn ihm die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung angehörte. Die Verschiedenheit der überlieferten Rechtsbildung war bisher in keinem Staate größer als in Bayern, und die jetzt erreichte Rechtseinheit im bürgerlichen und im Strafrecht wie im gerichtlichen Verfahren hat gezeigt, daß auf keinem geistigen Gebiete der Drang nach Ueberwindung der herrschenden Verschiedenheiten lebendiger und unwiderstehlicher war. Nur das Verwaltungsrecht ist bis jetzt grundsätzlich dem Particularismus verblieben, der aber hier keine andere „Eigenthümlichkeit“ zu vertreten hat, als daß in Süddeutschland die Verwaltungsordnung immer noch auf dem französischen, wenn auch allmählich in ehrlich deutscher Weise gemilderten Präfectensystem beruht, während allein Preußen seine Verwaltung selbständig auf geschichtlicher Grundlage auferbaut und dadurch fähig gemacht hat, die bürgerliche Selbstverwaltung im weitesten Maße in sich aufzunehmen. Soweit aber wirklich in Deutschland Stammesart und landschaftliche Eigenthümlichkeit sich erhalten haben, ist vorweg nicht abzusehen, warum ihre Pflege der staatlichen Absperrung bedürfen sollte, und thatsächlich zeigt sich vielmehr wiederum Preußen allein befähigt, seinen Landschaften auf dem Boden der Staatseinheit die größtmögliche Selbständigkeit zu gewähren. Die rhein- und ostfränkische, die westphälische, ober- und niedersächsische Stammgruppe finden sich hier nach vielhundertjähriger Zerklüftung mit geschichtlichem Sinne wieder zusammengefügt, und die Coloniallande an Oder und Weichsel sind durchweg in der Abgrenzung erhalten, in der sie sich gebildet

haben. Bayern dagegen hat, um eine gleichmäßige „Staatseintheilung" durchzuführen, sein Stammgebiet und die geschichtlich abgeschlossene mainfränkische Landschaft in je drei Stücke zerschlagen müssen; Württemberg und Baden vollends würden in zwei Hälften auseinanderklaffen, wenn sie ihren fränkischen und schwäbischen Gebietstheilen gestatten wollten, ihre Stammesart in gesonderten Landschaften zu pflegen.

Nur und allein in ihren Dynastien, die ihre Gebiete zusammenschließen und auseinander halten, haben die heutigen deutschen Staaten den Rechtsgrund ihres gesonderten staatlichen Fortbestandes — den „freien Städten" muß jeder solche Rechtsgrund schlechthin abgesprochen werden, sie sind Zufallstaaten nicht nur dem Umfange, sondern auch dem Dasein nach. Wenn mit dem Abbröckeln und Untergange des alten Reichs mit den geistlichen Herrschaften die Reichsstädte von glänzenderer Vergangenheit, Cöln und Straßburg, Nürnberg und Augsburg verschwunden sind, so ist nicht erfindlich, worin gerade Bremen und Hamburg, deren Reichsunmittelbarkeit bis in die letzten Jahrhunderte des Reiches bestritten blieb, den inneren Grund ihres staatlichen Fortbestandes haben sollten. Die deutschen Reichsstädte waren ihrer ganzen Anlage nach nicht mehr als die geistlichen Gebiete fähig, wirkliche Staaten zu sein. Alle Staatbildung setzt eine ursprüngliche wirthschaftliche Autarkie voraus. Die Stadtstaaten des Alterthums umfaßten zu gleichem Rechte die Landschaft, aus der die Stadt erwachsen war, und das städtische Gewerbe entwickelte sich in unmittelbarer Wechselwirkung mit der dem Staate angehörigen Landschaft. In den deutschen Reichsstädten dagegen hatte sich das städtische Gewerbe nothgedrungen, aber darum nicht weniger künstlich von der Landschaft abgesperrt, aus der sie gleichwohl ihre Nahrung ziehen mußten, und sie haben dann in dem eingebildeten Selbstgenügen des Welthandels, der doch immer wieder auf den Absatz an das eigene Hinterland angewiesen blieb, gegen die natürliche Rückströmung des auf seine Kosten gesammelten Reichthums sich gestemmt, den seine Ausnutzung für die staatlichen Bedürfnisse des ganzen Landes bewirkt, und worauf die frühzeitige staatliche Größe Englands recht eigentlich beruht.

Die geschichtliche Bedeutung der deutschen Dynastien aber kann nur die landläufige politische Halbbildung verkennen, die das große Gesetz der gesitteten Staatbildung verkennt: ohne geschichtlichen Adel keine bürgerliche Freiheit — alle vermeintlich „demokratische" Nivellirung der Gesellschaft führt unausweichlich zum Despotismus des Sultans oder des Tagesdemagogen, des Führers der Massen, der selbst wieder ebenso unerbittlich das Werkzeug der schlechtesten, weil feigsten und gedankenleersten Classenherrschaft des Geldprotzenthums wird. An ihren Dynastien aber hat die deutsche Gesellschaft ein ungleich festeres Rückgrat als die englische Pairie in ihrer heutigen sittlichen Verwilderung bietet, aus der jene gerade dadurch gerettet sind, daß sie ihre regierende Stellung an der Spitze von Verfassungsstaaten in einem Bereich behalten haben, in dem sie dem Volke ungleich näher stehen, als das englische Königthum und doch höher über die Gesellschaft gehoben sind, als die englische Pairie. Es war darum ein verfehlter Gedanke, in dem ein conservativer Abgeordneter des ersten Norddeutschen Reichstags mit dem Herzog von Coburg zusammentraf, die deutschen Dynastien ohne Weiteres auf die Stellung der englischen Pairie zu verweisen; es konnte dies nur bei den kleinsten und geschichtslosesten zutreffen, aber nicht einmal bei dem gespaltenen Hause der ernestinischen Wettiner, das in allen Jahrhunderten unter den besten deutschen Fürstengestalten vertreten war.

Der unwiderstehliche Drang des deutschen Volkes nach einer die Bedürfnisse seines Gemeinwohles befriedigenden Staatseinheit und der Bestand der deutschen Dynastien sind die einzigen Pole, um die sich die deutsche Großstaatbildung des letzten Jahrhunderts bewegt. Jenes Bedürfniß aber hatte zu der Zeit, als sich aus den Stürmen der Fremdherrschaft der deutsche Staat in der dürftigen Form des Bundes wieder erhob, seine Befriedigung unmittelbar schon dadurch erhalten, daß die Hälfte des außerösterreichischen Deutschland in dem Einheitsstaate der Hohenzollern verbunden war. Erst damit war der Beruf dieses Königthums, auch die andere Hälfte unter seiner Führung zu einigen, endgültig bestimmt worden, nachdem es in seinem tiefsten Falle aus der Tiefe seines geschichtlichen Staatsgefühles heraus die Kraft zu einer freien Umgestal-

tung des Staatsaufbaues im Rückgang auf die lebendigen Kräfte des deutschen Volksthums gefunden hatte.

Es ist unverständlich, wie die alte Klage, Preußen sei auf dem Wiener Congreß um die Früchte seiner Anstrengungen, wie Deutschland um seine berechtigten nationalen Forderungen betrogen worden, auch nach 1866 und 1870 nicht haben verstummen wollen. Der Einsatz der äußersten Anspannung aller Kräfte des preußischen Volkes war nicht zu hoch für den Wiedergewinn der verlorenen Großmachtstellung. Da aber Preußen diesen Gewinn, auf seine eigene Kraft gestellt, niemals hätte erringen können, so ist es eine seltsam unbescheidene Forderung an seine Verbündeten, die dazu mitgewirkt, daß sie ihm hinterher nicht freiwillig mehr bewilligt, als ihm zum Voraus versprochen war: seine Wiederherstellung in dem Umfange von 1806. Daß Preußen aus der Landesvertheilung des Wiener Congresses, wenn auch mit etwas geringerem Gebietsumfange doch ungleich mächtiger hervorgegangen ist, als es im Jahre 1806 war, kann niemand bestreiten: und dieser Ueberschuß an Macht wurzelte gerade darin, daß es deutsche Gebietstheile gegen undeutsche eingetauscht hatte. Aber den geschichtlichen Beruf, für den damit erst der ausreichende Boden gewonnen war, mußte es erst noch bewähren, indem es sich fähig zeigte, die neuen Gebiete mit den alten zu einem einheitlichen Großstaate innerlich zu verschmelzen: und es konnte das nur, indem es das Einvernehmen mit Oesterreich, das die unerläßliche Bedingung für die Abschüttlung der Fremdherrschaft gewesen war, so lange fortsetzte, bis seine innere Staatbildung zum vollen Abschlusse geführt war. Mögen die preußischen Staatsleiter jener Zeit im Einzelnen noch so viel Vorwürfe zu verantworten haben — im Großen und Ganzen war ihnen die Politik im ersten Menschenalter des Deutschen Bundes gebieterisch vorgeschrieben. Daß vollends jede stärkere Anspannung der Bundesgewalt, solange Oesterreich an dieser Antheil hatte, zu einer Hemmung des geschichtlichen Berufes des Staates der Hohenzollern hätte werden müssen, ist schon oben gezeigt.

Der Deutsche Bund, wie er war und nicht anders sein konnte, noch auch nur durfte, ist also der nothwendige Durchgang der deutschen Staatbildung vom alten zum neuen Reich gewesen. Wie

er geschichtlich an das alte Reich anknüpfte, soweit dies noch möglich war, hat er die Formen der neuen Staatsgemeinschaft ausgebildet, die der Fortbildung zu einer stärkeren Gesammtstaatsgewalt fähig waren und in der That den Rahmen für die Ordnung des neuen Reiches dargeboten haben. Daß zur Zeit des Bundes Deutschland sich einer äußeren Sicherheit und einer Achtung im Auslande erfreute, wie nicht seit Jahrhunderten vorher, sollte doch auch im Ernst nicht länger angezweifelt werden. Freilich beruhte diese Sicherheit mehr auf dem Schein als auf der wirklichen Macht, welche die Mittel- und Kleinstaaten darstellten. Gewiß würden ihre kriegerischen Leistungen im Jahre 1840 noch mehr als 1866 weit hinter den großsprecherischen Erwartungen der Kammerredner und Zeitungsschreiber zurückgeblieben sein; aber da das Ausland diese Schwäche nicht kannte, so genügte der Eindruck, daß das deutsche Volk mit den beiden deutschen Großmächten wie ein Mann zur Abwehr jedes Angriffes zusammenstehen würde und dazu ungleich besser geordnet sei als in dem Wirrwarr des alten Reiches, um dem alten Landesfeinde diesen neuen Angriff zu verleiden. Und ebenso wäre 1854 ohne den Bestand des Deutschen Bundes schwerlich der Versuch unterblieben, deutsches Land zu Ausgang und Stütze eines Angriffes auf Rußland zu nehmen. Vollends ist nicht zu bestreiten, daß die inneren staatlichen Zustände zur Zeit des Bundes ungleich besser waren als unter dem alten Reich. Jedes Zeitalter sieht, wie jede nicht zu voller Herrschaft gelangte Gesellschaftsschicht gerade in dem Maße mehr auf das was ihm fehlt als was es errungen hat, wie dieses Errungene gegen frühere Zustände werthvoller ist, und ohne diese Eigenheit der menschlichen Natur wäre die Rastlosigkeit des Fortstrebens nicht möglich, die jeden stetigen Fortgang der Gesittung bedingt. Das achtzehnte Jahrhundert in Deutschland setzte sich über die Elendigkeit seiner Zustände mit patriotischen und weltbürgerlichen Redensarten hinweg und bewährte dann hinterher durch die That oder vielmehr Nichtthat seine Unfähigkeit, sich durch eigene Kraft aus diesen Zuständen herauszuarbeiten. In der ruhelosen Unzufriedenheit des Deutschen Volkes mit den Zuständen des Bundes offenbarte sich nur die neu erwachte Volkskraft, die unter der berufenen Leitung

zuletzt die Vollendung des nationalen Staates und seine Wiedereinsetzung in die ihm gebührende Weltstellung erreicht hat. Aber die rückschauende geschichtliche Betrachtung sollte doch die Wage gleicher halten, und sie wird dann den verhältnißmäßig bedeutsamen Fortschritt, den Deutschland mit dem Bunde gemacht hatte, so wenig verkennen, wie den Fortschritt vom sechzehnten zum achtzehnten und vorher vom fünfzehnten zum sechzehnten Jahrhundert.

Die Geschichte der Einheitsbestrebungen von 1848 bis 1863 hat heller als das Tageslicht gezeigt, daß nur die Dynastien, nicht die angeblichen „Völker“ Deutschlands der Errichtung eines, die Bedürfnisse des deutschen Volkes befriedigenden Bundesstaates widerstrebten. Sie hat aber ebenso gezeigt, daß mit verschwindenden Ausnahmen dieses Widerstreben nicht dem Mangel an nationaler Gesinnung, sondern der Abneigung entsprangen, „Opfer“ ihrer geschichtlich erworbenen „Souveränitätsrechte“ zu bringen, die ihnen unverhältnißmäßig schienen, und vor allem sich einem dynastischen Reichsoberhaupte unterzuordnen, dem sie sich ebenbürtig fühlten, da es gleich ihnen dem alten Reichsfürstenstande entstammte und an Alter mehr als einem der alten Fürstenhäuser nachstand. Die Vorgänge von 1848—1850 haben aber nicht minder gelehrt, welche Macht die Dynastien als Träger der geschichtlichen Staatsgewalt in ihren Landen noch hatten, um sich der Unterordnung unter die Reichsverfassung oder ein ähnliches staatsrechtliches Gebilde selbst entgegen der überwiegenden Volksstimmung zu erwehren. Daß die Dynastien diese ihre Macht gegenüber der preußischen Großmacht überschätzten, die als solche weit über allen Vergleich mit dem Reichsfürstenthum hinausgewachsen war und damit ihre Schöpfer, die Könige des Hauses Hohenzollern, ebenso weit über alle alten reichsfürstlichen Häuser erhoben hatte, findet eine Art von Entschuldigung darin, daß diese Großmachtstellung auch im Auslande immer wieder angezweifelt wurde, weil die weise Zurückhaltung dieser Könige bei jeder auftauchenden Kriegsgefahr von der dummdreisten Ueberhebung der östlichen wie der westlichen Nachbarn als Schwäche verunglimpft wurde. Und in der That hätte Preußen die Macht, die es 1866 und 1870 zur Ueberraschung aller Welt bethätigte, bis zum Ausgange des

sechsten Jahrzehnts dieses Jahrhunderts nicht entfalten können, da es an der vollkommenen Ausbildung des wichtigsten Machtmittels noch fehlte, die erst König Wilhelm durch seinen großen Staatsmann dem kurzsichtigen Widerstande politischer Parteien abgerungen hat. Es ist eine Art von tragischem Geschick der deutschen Dynastien, daß im Augenblick der Vollendung dieses Machtmittels sie durch eine in die Irre gehende Aufwallung des deutschen Volkes ermuthigt wurden, im Verein mit Oesterreich die Machtfrage der Deutschen Einheit noch einmal in schärferer Form als 1849 und 1850 zu stellen, indem sie allen Ernstes unternahmen, in widergeschichtlichster Weise eine europäische Großmacht unter eine von Mittel- und Kleinstaaten getragene formelle Bundesgewalt zu beugen. Durch diese Verblendung bundeswidrigen Verhaltens konnte nun auch Preußen sich der Bundespflichten entledigt fühlen, an denen es bis dahin nur unter Wahrung seiner Großmachtstellung mit aller Strenge gehalten hatte; es konnte nun unerbittlich die Doppelfrage stellen: entweder Unterwerfung der Dynastien unter eine Bundesgewalt unter preußischer Führung oder Einverleibung ihrer Gebiete in den preußischen Staat.

Die Frage ist in dem letzten Sinne soweit beantwortet worden, daß der Staat der Hohenzollern nunmehr drei Fünftel des deutschen Volkes in voller Staatseinheit umfaßt. Wenn jetzt noch von einem preußischen Volke die Rede ist, so heißt dies in Wahrheit nichts anderes, als das deutsche Volk mit Ausnahme seiner in staatliche Bruchstücke zersprengten Minderheit — während die Worte „bayerisches Volk" ernsthafter Weise nur die Summe der Unterthanen des Hauses Wittelsbach bedeuten. Mit dieser Machtverschiebung und dem Ausscheiden Oesterreichs aus seiner Deutschen Machtstellung war auch die preußische Vorherrschaft im übrigen Deutschland ein für allemal entschieden. Auch das Ausmaß ihrer Herrschaftsrechte in der Form eines neuen Bundes war mindestens für die innerhalb ihres neuen Machtbereichs gelegenen Staaten und zwar gerade für den einzig übrig gebliebenen norddeutschen Mittelstaat durch ausdrückliche Bestimmung des Prager Friedens ganz in die Hand der Krone Preußen gegeben. Ob es ihr möglich war, die gleichen Bedingungen ohne Weiteres

auch den süddeutschen Staaten der französischen Einmischung zum Trotz aufzuerlegen, wird sich niemals mit Sicherheit entscheiden lassen. Aber unter allen Zügen der Bismarckschen Politik wird es immer der größte bleiben, daß sie sich dreifach beschied: zuerst die unmittelbare Gebietserweiterung des preußischen Staates in den Grenzen zu halten, die seine territoriale Abrundung erheischte und innerhalb deren eine schnelle Verschmelzung der alten mit den neuen Landestheilen erwartet werden konnte; zum zweiten die volle Bundeseinrichtung zunächst auf den Norden zu beschränken, wo den preußischen Forderungen kein Widerspruch begegnen konnte, und damit zugleich für den Augenblick der französischen Einmischung auszuweichen, die im günstigsten Falle doch die friedliche Neuordnung Deutschlands empfindlich gestört hätte; zum dritten gleichwohl dem Bunde solche Einrichtungen zu geben, die ohne von dem Nothwendigen etwas nachzulassen, doch wie der Erfolg gezeigt hat, die Möglichkeit des freiwilligen Eintrittes der Südstaaten offen hielt. Dazu gehörte vor allem die Form des Bundes, die den wenn auch durchsichtigen Schein der Gleichheit zwischen den Bundesfürsten und der Krone Preußen festhielt und damit die dynastische Stellung der ersteren in der europäischen Staatenwelt wahrte — ein Entgegenkommen, das sein volles Gegengewicht an dem Erwerb der Rechte des Präsidiums und des Bundesfeldherrn als Machtzuwachs für die Krone Preußens erhielt, nicht wie in der Reichsverfassung von 1849 als Vorzug, der auch jedem anderen deutschen Fürsten hätte zu Theil werden können. Die Bedeutung der dynastischen Mitregierung, statt der in der Reichsverfassung von 1849 angedrohten Mediatisirung für den ganzen Umfang der Reichszuständigkeit, ist wiederholt hervorgehoben worden. Das Wichtigste ist zuletzt doch das in den bündischen Formen als wahrer Kern enthaltene Verhältniß der Bundestreue', nach welchem die Krone Preußen bei ihrer Ehre dafür haftet, daß den Bundesfürsten, die ihre Bundespflichten erfüllen und sich nicht halsstarrig gegen einen allgemein als nothwendig anerkannten weiteren Ausbau der Reichsverfassung sperren, keines ihrer verfassungsmäßigen Rechte verkümmert oder gegen ihren Willen entzogen werde. Der Deutsche darf ohne Ueberhebung sagen, daß ein solches Verhältniß

kaum anders als auf deutschem Boden möglich wäre; und daß es wahrhafter Ernst damit ist, bezeugte kurze Zeit nach der Gründung des Norddeutschen Bundes die vom Grafen Bismarck der Königl. Sächsischen Regierung öffentlich ausgesprochene Anerkennung ihrer unentwegt bundestreuen Haltung, die seit der Gründung des Reiches in gleicher Weise oft und nachdrücklich den süddeutschen Regierungen zu Theil geworden ist.

Wäre die deutsche Staatsrechtslehre fähig, von den geschichtlichen Thatsachen mehr zu lernen, als was in Vertrag und Gesetz zu Papier gebracht ist, so hätten die Vorgänge von 1866 sie lehren müssen, zwischen den Formen des Bundesverhältnisses und den wirklichen Machtverhältnissen zu unterscheiden, die sie mehr oder minder gefällig umhüllen. Sie würde dann das völlig Unersprießliche des Unterfangens erkannt haben, den Norddeutschen Bund und das Deutsche Reich unter irgend welchen Begriff von Bundesstaat zu pressen, womit der baiwarischen Rechtsschule nur das gleiche Recht eingeräumt ist, dasselbe Reich auf den Boden eines völkerrechtlichen Staatenbundes zurückzuschrauben. An dem wirklichen Rechtsverhältnisse, das nur durch die wirksame Beschränkung der realen Macht entsteht, wird durch solchen Gegensatz pseudowissenschaftlicher Systeme, die nur von der Klauberei aus Papier und Wort zehren, nicht mehr geändert, als daß die in entgegengesetzter Richtung auseinander gezerrten Verfassungsbestimmungen den Boden zu einem Verfassungsconflict abgeben, der wie der preußische gezeigt hat, zuletzt doch nur den wirklichen Machtverhältnissen gemäß zu schlichten ist.

Wer davon ausgeht, daß das Reich ein Bund vorher selbstständiger Staaten ist, wird mit der Gleichheit der Verbündeten nicht nur heiligen Ernst machen, wo sie in der Form der Verfassung schonend gewahrt ist, sondern sie auch da hineinlesen, wo das gerade Gegentheil steht. Er wird es auch nur selbstverständlich finden, daß die Verbündeten Preußens die ihnen, obwohl sie zusammen nur zwei Fünftel von Deutschland darstellen, im Bundesrathe gegebene künstliche Majorität nicht nur zur Abwehrung neuer Forderungen der führenden Macht gebrauchen, sondern auch um einem sie alle zusammen an Größe weit überragenden Staate Vorschriften und

Einrichtungen aufzunöthigen, die sein Monarch nicht gebilligt hat: er wird diese Gleichstellung der Bundesglieder auch bis zu dem Widersinn treiben, die Herrschaftsrechte der preußischen Krone im Bunde, auf denen allein sein fester Zusammenhang ruht, zu den „Sonderrechten" anderer Staaten zu stellen, die unter den nach der formalen Logik gebildeten Sammelbegriff von „Rechten einzelner Staaten im Bunde" fallen, die nicht allen zustehen. Wer aber nach geschichtlicher Anschauung vor allem auf die Entstehung des Bundes sieht, wird jede wirkliche Gleichheit zwischen Preußen und seinen Verbündeten schon deshalb verneinen, weil unter gleichstehenden Staaten ein Bund nur auf frei vereinbarte Bedingungen nach freiem Entschlusse jedes Verbündeten entstehen kann, der Eintritt in den Norddeutschen Bund aber von Preußen auch den Staaten, die es nicht durch Ueberwindung im Kriege dazu nöthigte, auf Bedingungen angetragen wurde, die vorab in wesentlichen Richtungen der Staatsgewalt ihre Unterwerfung unter die Herrschaft der preußischen Krone enthielten, und es auch die weitere Ausführung dieser Bedingungen nur soweit mit ihnen vereinbarte, daß es von seinen Vorschlägen einiges Wenige abließ, im Uebrigen aber erklärte, „weitere Aenderungen nicht annehmen zu können." Das gleiche Verhältniß wiederholte sich nur in schonenderen Formen bei dem Eintritt der Südstaaten. Der Freiheit, dem Norddeutschen Bunde staatlich fremd zu bleiben, hatten diese vorlängst durch die Schutz- und Trutzbündnisse und den neuen Zollvereinsvertrag entsagt, die in der That die Ausführung von Friedensbedingungen waren. Die Fortdauer der Zwitterstellung, in der sich die süddeutschen Staaten von 1867—1870 befanden, mußte auf die Dauer ihnen selbst unerträglich werden, da sie unlöslich an den Bund gekettet doch den Einfluß auf dessen Ausgestaltung sich abgeschnitten hatten, was nachher in der Einführung der inzwischen erlassenen norddeutschen Bundesgesetze zum greifbaren Ausdrucke kam. Preußen konnte also völlig unbesorgt um die weitere Entwicklung, sich jeden Druckes auf „treue und bewährte Verbündete" enthalten; den Druck übte die Lage, welche die Ereignisse von 1866 auch für die süddeutschen Staaten geschaffen hatte. In der That sind zuletzt doch auch diese Staaten im Wesentlichen auf die von Preußen zuerst

im Norddeutschen Bunde durchgesetzten Bedingungen eingetreten, die niemals angenommen wären, wenn nicht der Krieg von 1866 den Widerstand aller Mittelstaaten gebrochen hätte.

Fehlt also die wirkliche Gleichheit der Bundesglieder schon im Ursprunge des Bundes, so ist sie wesenloser Schein in dem wirklichen Aufbau der Reichsgewalt. Das Wesen der Staatsgewalt besteht am letzten Ende darin, daß die Unterthanen ihren Befehlen unterworfen sind. In einer Reihe der wesentlichsten Verrichtungen der Staatsgewalt im Reiche steht dem Kaiser als „Präsidium" und „Bundesfeldherrn" die „Anordnung" und „Verfügung" zu, der die Regierungen der Einzelstaaten Folge zu geben haben. Das ist dem Wesen des Staatsrechtes nach das Verhältniß von Obrigkeit und Unterthan, wenn auch aus einer Rücksicht, die „auf dem Gebiete der internationalen Convenienz liegt", die Bundesfürsten und ihre Häuser von einem persönlichen Unterthanenverhältnisse zum Könige von Preußen freigehalten sind. Daß die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers im Namen des Reiches erlassen werden, ist ein leeres Wort, in das nur der einen Sinn zu legen versucht sein kann, der es zuwege bringt, als Träger der Reichsgewalt in erster Reihe das Reich selbst anzusehen, als ob es ohne Reichsgewalt überhaupt ein Reich gäbe. Dem Grundverhältnisse, daß der Kaiser in wesentlichen Verrichtungen der Reichsgewalt für sich kraft eines der Krone Preußen unentziehbar zustehenden Rechtes die höchste Obrigkeit des Reiches ist, wird auch weder dadurch etwas abgebrochen. daß in anderen Verrichtungen der Kaiser an die Zustimmung der im Bundesrathe um ihn vereinigten Regierungen der Einzelstaaten gebunden ist, noch dadurch, daß ein weiterer Bereich der Staatsthätigkeit außerhalb der Reichszuständigkeit geblieben und diesen Regierungen ihren Landesverfassungen gemäß belassen ist. Denn das erste greift nur auf dieselbe ständische Mitregierung zurück, die im alten Reiche seit Jahrhunderten bestanden hatte. Wie sie nach dem Untergange des alten Reichsoberhauptes als bündische Gesammtregierung wieder aufgelebt war, so ist nachdem an die Spitze des neuen Reiches ein neues Oberhaupt mit kräftigeren und bestimmteren Befugnissen als die der alten Kaiser getreten, ohne Weiteres das alte Verhältniß wiederhergestellt.

Was aber die den Einzelstaaten jenseits der verfassungsmäßigen Grenzen der Reichszuständigkeit belassene Selbstregierung betrifft, so steht sie unter der Obergewalt des Reiches, die durch Ausdehnung seiner Zuständigkeit jene Grenzen jederzeit erweitern und in das Gebiet dieser Selbstregierung vorrücken kann. Damit wäre, auch wenn die Einzelstaaten bis zur Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches „souverän" in vollem Sinne gewesen wären, diese Selbstherrlichkeit als ursprüngliches Recht aufgegeben und zu einer vom Reiche abgeleiteten und abhängigen Gewalt herabgesetzt. Schon insoweit läßt sich das Wort des Präsidenten Lincoln mit gutem Grunde auf das Deutsche Reich — immer mit Ausnahme Preußens — übertragen: „Die Staaten haben ihre Rechtsstellung im Reiche und sie haben keine andere Rechtsstellung." Aber in Deutschland hat dieser Satz noch eine viel weiter greifende Bedeutung, weil die deutschen „Staaten" nicht wie die Cantone der Schweiz und die amerikanischen Colonien, aus denen die Union gebildet ist, ursprüngliche geschichtliche Einheiten sind, ihre staatliche Einheit vielmehr ganz und ausschließlich in ihren Dynastien beruht. Nur soweit diese souverän geblieben sind, kann noch von einer „Souveränität" der Staaten gesprochen werden, und diese Souveränität der Fürsten des Deutschen Reiches beruht hinfort ausschließlich auf ihrer Gewährleistung durch die Reichsverfassung, sie ist von der vollen Souveränität des Reiches abgeleitet. Wer von dieser ausgeht, braucht also weder, um eine Souveränität der Staaten zu retten, an die unmögliche Theilung der Souveränität sich zu klammern — eine abgeleitete Souveränität ist keine getheilte — noch den Bundesgliedern ihren staatlichen Charakter abzusprechen, der ausreichend dadurch gewahrt ist, daß sie eine wirkliche Staatsthätigkeit im Verhältnisse zu einander nach eigenem Rechte und vom Reiche zwar abhängig, aber nicht unter seiner Aufsicht ausüben — noch gar die Souveränität als Begriffsmerkmal des Staates aufzugeben. Völkerrechtlich kann die Souveränität der Einzelstaaten — selbstverständlich wieder außer Preußen — nur unter den Begriff der Halbsouveränität fallen.

Daß der König von Preußen als „Bundespräsidium" und „Bundesfeldherr" nicht nur der „erste unter gleichen" ist, konnten die

Fürsten und freien Städte nicht bündiger anerkennen, als indem sie ihn aufforderten, in dieser Eigenschaft den Namen „Deutscher Kaiser" anzunehmen. Wenn Graf Bismarck nach seiner eigenen Mittheilung in den „Gedanken und Erinnerungen" diese Aufforderung dem Könige von Bayern durch die Erwägung nahe gelegt hat: „er könne die von ihm der Autorität des Präsidiums bereits gemachten Concessionen schicklicher Weise nur einem Deutschen Kaiser, nicht einem König von Preußen machen", weil dieser „ein Nachbar" jener „ein Landsmann" des Königs von Bayern sei, so heißt das doch nichts anderes, als daß die bestehende und durch den Namen sachlich in nichts veränderte „Autorität" der Ausdruck einer wirklichen Ueberlegenheit sei, die von Seiten eines Nachbars drückend nur dadurch erträglich werde, daß der Nachbar in dem neuen Namen als Landsmann sich kenntlich mache. Da der Name Kaiser, gerade indem er die Erinnerung des Deutschen Volkes an den Kaiser wachruft, in dem es seine Einheit ausgeprägt fand, einen die Nachkommen der alten Reichsfürsten überragenden Rang bezeichnet, so wäre es nicht verständlich, wie die Fürsten und vollends die Könige im Reiche diesen Rang dem hätten zugestehen sollen, den sie nur als ersten unter gleichen gelten lassen wollten. — Schon vorher war der Ausdruck „Bundesoberhaupt" im Strafgesetzbuche gesetzlich anerkannt und wenn er dann durch den Namen Kaiser ersetzt ist, so bestätigt das nur, daß der Kaiser jetzt das Reichsoberhaupt ist, also das Oberhaupt alles dessen sein muß, woraus das Deutsche Reich sich zusammensetzt, die Deutschen Fürsten und freien Städte eingeschlossen, ein Monarch der Sache und der That, wenn auch nicht der „internationalen Convenienz" nach.

Es ist aber nicht möglich, die Stellung des Königs von Preußen als Deutscher Kaiser vollständig zu würdigen, wenn mit der herrschenden Lehre immer nur auf die Bestimmungen der Reichsverfassung gesehen wird. Es muß auch hier wieder darauf zurückgewiesen werden, daß der König von Preußen vor der Gründung von Bund und Reich drei Fünftel, also die beträchtliche Mehrheit des deutschen Volkes als Monarch eines Einheitsstaats beherrscht. Es ist eine eben so sinn- wie grundlose Vorstellung, daß er gemeint habe, von dieser Machtstellung auch nur das min-

beste einzubüßen, indem er für die „Krone Preußen" die Rechte des Präsidiums im Bunde und des Bundesfeldherrn erwarb. Allerdings besteht die Reichsgewalt auch für Preußen, aber da Träger dieser Gewalt theils der König von Preußen selbständig, theils derselbe König unter Mitwirkung der Fürsten und freien Städte ist, so hat in der ersten Beziehung Preußen überhaupt nicht den Herrscher gewechselt, aber auch in der zweiten nur, sofern etwa diesem durch die ständische Mitregierung für sein eigenes Königreich Vorschriften und Einrichtungen aufgenöthigt werden können. Daß der Wortlaut der Reichsverfassung das zuläßt, ist oben dargelegt, aber auch daß diese Folgerung aus dem Wortlaut zu nichte gemacht wird durch die nothwendigen Folgen der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für alle Anordnungen und Verfügungen, die der Kaiser im Namen des Reichs zu erlassen hat. Es darf also mit Sicherheit angenommen werden, daß der König von Preußen sich eines positiven Eingriffs in die Rechtszustände seines Königreichs durch ihn majorisirende Bundesraths- und Reichstagsbeschlüsse zu erwehren wissen wird, und dann ist er vor allem für sein Königreich Monarch in vollem Sinne geblieben, was von keinem anderen Fürsten des Reichs gesagt werden kann. Dieses Königthum aber wird von der Staatslehre verlangen können, daß bei Bestimmung des Wesens des Deutschen Reiches von ihm als dem festen Kern, um den das übrige Deutschland sich angelagert hat, ausgegangen werde statt von der Minderheit des deutschen Volkes, die aus ihrer staatlichen Zersplitterung nur dadurch gerettet ist, daß sie diese Anlehnung fand. Wird aber in dieser Weise unternommen, das Wesen des Reiches, so weit ein Zweifel bestehen kann, a potiori zu bestimmen, so reiht sich an die Thatsache, daß der König von Preußen in seinem Staate die unverminderten monarchischen Rechte bewahrt, die zweite, daß dazu er im weiteren Reichsgebiete wesentliche monarchische Rechte zu vollkommen selbständiger Ausübung erlangt hat, übrigens aber die Reichsgewalt unter Mitwirkung der Landesregierungen ausübt, während diese die außerhalb der Reichszuständigkeit ihnen gebliebenen Selbstregierung in Abhängigkeit von der Reichsgewalt führen und eben darin die Grundlage ihrer Mitregierung im Reiche haben.

Wenn also Treitschke schon 1884 das Reich kurzweg „die nationale Monarchie mit bündischen Institutionen" genannt hat, so bedarf dieser Satz nur noch der genaueren Bestimmung: Das Deutsche Reich ist die staatliche Einheit Deutschlands unter dem Königthum der Hohenzollern ergänzt durch ständische Mitregierung der Fürsten und freien Städte in bündischen Formen.

Zweites Buch.

Die Jahre der Arbeit.

1867—1877.

I

Die erste Regierungshandlung des Königs von Preußen auf dem Grunde der Bundesverfassung war die am 14. Juli 1867 vollzogene Ernennung des Grafen Bismarck zum Bundeskanzler; die zweite ein am 26. Juli von Ems aus erlassenes „Publicandum", in welchem der König „kund thut und im Namen des Norddeutschen Bundes zu wissen fügt", daß die Norddeutsche Bundesverfassung nach vorher geschehener Verkündigung am 1. Juli die Gesetzeskraft erlangt hat. Indem der König dies „zur öffentlichen Kenntniß bringt", erklärt er zugleich die durch die Verfassung ihm übertragenen Rechte, Befugnisse und Pflichten zu übernehmen. Gleichzeitig wurde die Ausgabe eines Bundesgesetzblattes angeordnet, an dessen Spitze das Publicandum mit dem Wortlaut der Verfassung erschien. Als erstes wie oberstes Bundesgesetz fand diese hier nothwendig ihre Stelle, obwohl sie „Gesetzeskraft" schon „erlangt" hatte, und ihre „Veröffentlichung" im Bundesgesetzblatte, dessen Ausgabe schon ihre Geltung voraussetzte, nicht die Bedeutung einer „Verkündigung" haben konnte, durch welche die Geltung eines Gesetzes bedingt ist.

Die Ernennung des leitenden preußischen Staatsmannes zum Bundeskanzler zog die richtige Folge aus der diesem obersten Bundesbeamten auferlegten Verantwortlichkeit, die Graf Bismarck schon im Norddeutschen Reichstage als unausweichlich erkannt hatte. Damit war aber zugleich die Schaffung einer ausführenden Verwaltungsstelle gegeben, um die unter der Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers dem „Bundespräsidium" obliegenden Geschäfte der Bundesverwaltung zu besorgen; und da diese Geschäfte zur

Zeit fast ausschließlich dem wirthschaftlichen Gebiete angehörten, so konnte der Leiter der neuen Behörde nur diesem Verwaltungszweige entnommen werden. So wurde durch Präsidialerlaß des Königs von Preußen am 12. August ein „Bundeskanzleramt“ errichtet, für die „dem Bundeskanzler obliegende Verwaltung und Beaufsichtigung der durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes zu Gegenständen der Bundesverwaltung gewordenen, bezw. unter die Aufsicht des Bundespräsidiums gestellten Angelegenheiten, sowie für die dem Bundeskanzler zustehende Bearbeitung der übrigen Bundesangelegenheiten“, und das „Präsidium“ dieser Behörde dem Geh. Rath Delbrück, seit 1864 Direktor im Preußischen Handelsministerium, übertragen. Dieser selbst hat sich demnächst im Norddeutschen Reichstage über den Geschäftsumfang der „neuen Behörde“ ausgesprochen, den er in drei Gruppen schied: unter ihre eigene Leitung kommen die Post- und Telegraphenverwaltung, welche „Abtheilungen des Bundeskanzleramtes bilden“ werden, und die Bundesconsulatsverwaltung, „je nachdem die Landesconsulate in Bundesconsulate übergeführt werden“; in Beziehung auf die Zoll- und Steuerverwaltung wird sie nur die Aufsicht ausüben, da „die eigentliche Verwaltung den Einzelstaaten verbleibt“. An dritter Stelle hat das Bundeskanzleramt „die Aufgabe, die legislativen Angelegenheiten des Bundes sowol in lebendiger Wechselwirkung mit dem Preußischen Ministerium, als auch mit den übrigen Bundesstaaten vorzubereiten. Es wird ihm mit der Zeit ein mehr oder weniger erheblicher Theil der handelspolitischen Angelegenheiten zufallen“. Es kann auffallen, daß der Präsident der „neuen Behörde“ die Bundesfinanzen nicht besonders erwähnt, obwohl er diese Ausführungen bei Vertretung des vom Bundeskanzler eingebrachten Bundeshaushaltsetats machte. Er hat sie wohl nach „constitutioneller“ Schablone unter den „legislativen Angelegenheiten“ begriffen, um so mehr, als der Bund für die Beschaffung eigener Einnahmen vor allem auf die Zoll- und Steuergesetzgebung angewiesen war. Vorerst trat das Bundeskanzleramt mit der bescheidenen Zahl von drei vortragenden Räthen und zwei Hülfsarbeitern unter seinem Präsidenten im Etat auf; in der stetigen Erweiterung seiner Aufgaben, bis auch die stärkste Kraft eines Mannes sie nicht mehr

bewältigen konnte, und ihrer dann folgenden Auftheilung unter eine Reihe selbständiger Reichsämter ist der ganze Ausbau der Bundes- und Reichseinrichtungen begriffen. Die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten des Bundes behielt Graf Bismarck als preußischer Minister dieses Ressorts, auch nachdem seit Anfang 1868 alle preußischen Gesandten bei nichtdeutschen Mächten als Vertreter des Norddeutschen Bundes beglaubigt waren.

Schon am 15. August wurde der Bundesrat eröffnet und gingen ihm außer den Zollvereinsverträgen Vorlagen über ein Post-, Heimaths- und Consulatsgesetz zu. Gleich am nächsten Tage setzte er die Wahlen zum Reichstage auf den 31. August an. Ihr Ausfall hat im Ergebniß an der Zusammensetzung des Reichstages nach den Wahlen vom 12. Februar kaum etwas geändert. Nur eine leichte Verschiebung trat ein zum Nachtheil der Freiconservativen und Altliberalen, die zusammen an zwanzig Stimmen verloren und nun allmählich verschmolzen. Der Gewinn vertheilte sich zu annähernd gleichen Theilen auf Conservative und Fortschrittspartei, so daß die Nationalliberalen, obwohl mit einem Zuwachs von nur wenig Sitzen, nur umsomehr die ausschlaggebende Partei wurden. Die im Ganzen gleiche Zusammensetzung fand auch in der Wiederwahl desselben Präsidiums ihren Ausdruck. — Ein ähnliches Ergebniß, nur den Conservativen etwas günstiger, hatten zwei Monate später die Wahlen zum preußischen Abgeordnetenhause, nachdem die Regierung den Zeitpunkt (1. Oktober), zu welchem in den neuerworbenen Landestheilen die Verfassung in Kraft trat, zum Anlaß einer Auflösung des erst in den Anfängen des Krieges gewählten Hauses genommen hatte. In den alten Wahlkreisen erhielten die beiden conservativen Gruppen auch ohne die Altliberalen die volle Mehrheit (181 von 352 Sitzen), während von den sehr zusammengeschmolzenen liberalen Stimmen den Nationalliberalen nur stark ein Drittel zufiel. Die Wahlen in den neuen Landestheilen glichen dieses Verhältniß so weit aus, daß Conservative und Liberale, von den Altliberalen abgesehen, sich genau gleichstanden, unter den ersteren die Freiconservativen ein Drittel und unter den letzteren die Nationalliberalen die starke Hälfte zählten. Während die Opposition schlechthin hier an einer

schwachen Gruppe von Klerikalen in Folge der Ereignisse von 1866 einen festen Bestandtheil hatte, war im Reichstage ein ganz neues Element in sechs Abgeordneten der „Arbeiterpartei“ aufgetaucht, die sich vorerst allerdings durch ihre Spaltung in zwei und bald drei Gruppen schwächten, die im Hause ihre außerhalb geführten Streitigkeiten nur nothdürftig verdeckten.

Um das Verhältniß des im Bunde wie in Preußen leitenden Staatsmannes und seiner Mitarbeiter zu diesen Parteigegensätzen richtig zu würdigen, durch das die ganze Entwicklung von Bund und Reich bestimmt worden ist, muß auf die sachliche Bedeutung des Parteiwesens, wenn auch in kurzen Zügen, eingegangen werden. — Seit den attischen Hetärien und Cicero's idem sentire de republica ist die Idealisirung der Partei zu einem durch gleiche Anschauung von Staat und Gemeinwohl befestigten Freundschaftsbande in England, Frankreich und Deutschland stetig gesteigert worden — selbstverständlich immer nur zu Gunsten der eigenen Partei, der „Guten“, die den unablässigen Kampf gegen die „Schlechten“, die malignants zu führen haben. Es war geradezu eine neue Entdeckung, die weil allen Parteien gleich widerwärtig, von allen um die Wette todtgeschwiegen wurde, daß Lorenz Stein den gleichwohl geschichtlich unerschütterlichen Satz aufstellte: jede Partei ist nothwendig und immerdar die Vertretung einer Klasse oder Schicht der Gesellschaft, die mit den übrigen um die Herrschaft oder ihre Abwehr ringt und in diesem Kampfe nichts anderes erstreben kann, als die Befriedigung ihres eigenen Interesses, d. h. Vortheils zum Nachtheil der übrigen. Wie sehr dies ihr eigenstes Wesen die Anschauungen aller Parteien durchdringt, verräth der Jargon, der auch für das Gemeinwohl — die Ausgleichung aller besonderen Interessen in der Wohlfahrt der Gesammtheit, wobei jedes Einzelinteresse für sich unvermeidlich zu kurz kommt, keinen anderen Ausdruck findet, als den vollkommenen Widersinn des „allgemeinen Interesses“. In der That muß jede Partei bemüht sein, ihr Sonderinteresse für das „allgemeine“ auszugeben, d. h. anderen als ihr eigenes einzureden und in dem Maß, als dies gelingt, weil es unter gegebenen Umständen eine verhältnißmäßige Wahrheit hat, ist es möglich, ihm zeitweilig öffentliche Aner-

kennung zu gewinnen. Wenn also jede Partei sich selbst für die gute, alle anderen für schlecht hält, so ist zwar das eine nur halb, das andere aber vollkommen richtig. Daß im öffentlichen Leben jedes Interesse seine Vertretung findet, ist als bloße Thatsache an sich weder gut noch schlecht. Indem aber jede Partei, obwohl schon der Name besagt, daß sie nur ein Theil des Ganzen ist, nach ihrem Theilinteresse das Ganze dauernd beherrschen will, ist jede nothwendig schlecht. Der Staatsmann, der in Wirklichkeit das Gemeinwohl und nur dieses im Auge hat, kann sich daher niemals einer Partei unterordnen, er kann sich ihr nur insoweit zeitweilig anschließen, als das von ihr angestrebte Sonderinteresse gleichzeitig in der Richtung des Gemeinwohls liegt und sie bereit ist, es mit den entgegenstehenden verständig auszugleichen. Nur in dieser Bereitwilligkeit zu stetigem Ausgleich ist das politische Daseinsrecht der Parteien begründet und die Möglichkeit gegeben, daß aus dem Parteiwesen heraus wahrhafte Staatsmänner erstehen.

Der Hauptgegensatz in der heutigen Gesellschaft hat sich für England, Frankreich und Deutschland ziemlich gleichmäßig herausgestellt in dem Uebergang von der grundherrlichen Gesellschaftsordnung zur „modernen Erwerbsgesellschaft", wie Gneist sie unübertrefflich genannt hat. Gleichlaufend hat sich der Uebergang von einem die Gedanken beherrschenden Kirchenthum zur Freiheit des geistigen Lebens, aber auch zur zügellosen Entfesselung des Gedankens vollzogen, so daß die „moderne Erwerbsgesellschaft", indem sie die Geistesfreiheit für sich in Anspruch nimmt, auch die Verantwortung für die Zügellosigkeit zu tragen hat. Wie die alte Gesellschaft schon als Niederschlag einer mehr als tausendjährigen Entwicklung den Zug des Beharrens in sich trägt, so der Erwerb an sich den Zug der Bewegung, und vor allem der Befreiung von Arbeit und Verkehr aus den „Fesseln", in die sie die alte Ordnung geschlagen hat, schon weil die bestgemeinten und lange als Wohlfahrt empfundenen Einrichtungen, wenn sie eben nur erhalten statt fortgebildet werden, durch die nothwendige Verknöcherung einen steigenden Druck üben. Da aber der Staat nur auf feste und dauernde Einrichtungen gegründet sein kann, so werden die-

jenigen, die in der Neigung des Erhaltens aufgewachsen sind, durchweg zur Staatsleitung geeigneter sein als diejenigen, deren Sinnen und Trachten immer nur gewesen ist, was an den bestehenden Einrichtungen zu ändern sein möchte und je gründlicher desto besser. Bei aller sittlichen Entrüstung über die Vorrechte des Adels ist das „liberale Bürgerthum" auch in der Verbindung mit den gelehrten Berufen, die es in Deutschland eingegangen ist, immer noch nicht in der Lage, einen aus seinem Schooße hervorgegangenen Staatsmann aufzuweisen, den es gegen den Reichsfreiherrn von Stein und den märkischen Junker von Bismarck, oder auch nur den Freiherrn von Hardenberg in die Schranken zu führen wagte. In England hat sich die moderne Erwerbsgesellschaft zur politischen Partei nur erhoben, indem ein Theil des hohen Adels, die „großen Whighäuser" an ihre Spitze trat, den bis in die Zeit der ersten Kämpfe um bürgerliche Freiheit und Parlamentsverfassung hinaufreichenden Erinnerungen folgend, als der nicht zu selbständigen Herrschaftsgebieten gelangte Adel genöthigt war, gegen die Macht des Königthums die breiteren Schichten der Gesellschaft für sich aufzubieten.

Da aber jede staatliche Ordnung nothwendig die gesellschaftliche Macht einschränkt, auch wo sie ihr zu dienen scheint, so führt die tiefsinnige Weisheit des Abschaffens und Zerstörens alter Ordnungen, auch wo sie nur Arbeit und Verkehr befreien soll, unmerklich zur nacktesten Classenherrschaft. Damit entsteht aber weit verbreitete Verstimmung nicht nur in der alten, sondern auch in der neuen Gesellschaftsordnung zufolge der durch beide sich durchziehenden weiteren Gegensätze des großen und kleinen Besitzes, und damit des Groß- und Kleinbetriebes, und innerhalb des Großbetriebes wieder zwischen den Besitzern und Unternehmern und denjenigen, die für kahlen Lohn die wirkliche Arbeit verrichten, aus der aller Gewinn des Unternehmens entspringt. Der Untergang des selbständigen Bauernstandes in England ist nur beschleunigt worden durch die Hingebung, mit der die „gottseligen" Yeomen Cromwells und ihre Nachkommen sich in der „großen Rebellion" wie in der „glorreichen Revolution" an die Partei der Bewegung anschlossen. Niemals und nirgends ist unter der Fahne der freien Arbeit die wirkliche

Arbeit ruchloser ausgebeutet und die Lüge, daß der Capitalbesitz Ertrag der eigenen Arbeit des Besitzers sei, frecher gelehrt worden als in Frankreich nach gründlichster Massenabschlachtung und Massenaustreibung des Adels. Es ist dann der hohe Beruf, wenn auch zugleich das gesellschaftliche Interesse der conservativen Staatsmänner, die Heilung der gesellschaftlichen Gebrechen durch neue staatsrechtliche Ordnungen zu unternehmen. Sie erheben die „conservative“ Partei zur Reformpartei, die den geschichtlichen Zusammenhang der Rechtsordnung festhaltend oder nach Möglichkeit wieder anknüpfend, die Befriedigung der unabweislich in der Gesellschaft sich herandrängenden Bedürfnisse durch Um- und Neubildung statt durch Zertrümmerung der alten Einrichtungen anstrebt. Diesem Beginnen, das sie auf die Gedankenlosigkeit der Massen rechnend als „Reaction“ verschreit, setzt sich die neu erstandene Klassenherrschaft mit der gleichen blinden Begier des Festhaltens an ihrem Besitzstande entgegen, die sie nur je der alten Gesellschaft vorgeworfen hat.

Das politische Verhältniß der beiden „großen Parteien“ ist aber in den europäischen Staaten wesentlich durch ihre Stellung zum Königthum bestimmt. Wie auf einen Zauberschlag traten sich in England landed interest und monied interest gegenüber, sobald die dauernde Schwächung des geschichtlichen Königthums das Band gelöst, das sie zumeist als „Partei des Landes“, country party, gegenüber der Partei des Hofes, court party, zusammengehalten und nach zeitiger Trennung im Bürgerkriege noch einmal zusammengeführt hatte. Gleichzeitig war die Bahn des Ringens um die Staatsgewalt frei geworden durch die Vollendung der Parlamentsherrschaft, und indem der hohe Adel sich in die Führung theilte, konnte er immer eine doppelte Besetzung des Regierungsapparates bereit halten, um sich je nach den wechselnden Strömungen der Gesellschaft darin abzulösen — ein Nothbehelf aristokratischer Ergänzung des Königthums, den man in grober Unkenntniß seiner geschichtlichen Bedingungen dem deutschen Volke als Vollendung staatlicher Freiheit einreden will. Eine Parlamentsherrschaft wie die englische setzt zum mindesten voraus, daß alle Mitglieder des Wahlhauses sich entweder dem leitenden Minister

der Gegenwart oder dem der Zukunft, dem Führer der Opposition unterordnen, das ganze Haus in die Scheidung einer geschlossenen Opposition von der ebenso geschlossenen herrschenden Partei aufgeht. Diese Scheidung tritt im englischen Unterhause schon in der Trennung der Sitze beider Theile heraus, indem den Bänken der Regierung rechter Hand des Sprechers die Bänke der Opposition zu seiner Linken gerade gegenüberstehen, und beide Theile bei jedem Ministerwechsel die Plätze tauschen, sodaß „Rechte" und „Linke" niemals dauernde Parteibezeichnungen werden können. Dazu kommt ein Zweites. Da die äußerste Schärfung eines Parteizwecks sich niemals dauernd in einem gesitteten Staate durchsetzen kann, so haben in England immer die gemäßigten Männer beider Richtungen die Führung behauptet; und so scharf sich die Leiter beider Theile einander Auge in Auge sehen, so stehen sie doch durchweg unter ihren Anhängern einander in der Beurtheilung der Staatsbedürfnisse, die ihnen aus eigener Erfahrung vertraut geworden sind, am nächsten. Daher der häufige Fall, daß der leitende Minister von dem Führer der Opposition gegen die weitestgehenden seiner Anhänger ehrliche Unterstützung erhält und annimmt. Nur so ist erklärlich, daß ein Ministerwechsel, obwohl er den ganzen parlamentarischen Stab beider Parteien ergreift, so wenig den stetigen Gang der Geschäfte stört. Hinter diesem Stabe steht die vielfach größere Zahl der ständigen Staatsbeamten, die eben um nicht in den Wechsel hineingezogen zu werden, dem Parlament nicht angehören dürfen. Endlich aber war diese ganze Parteiregierung von Haus aus gebaut auf die geschichtliche Verbildung des Wahlsystems, die den größten Theil der Sitze des Unterhauses in die Hand des Grundbesitzes oder der jeweiligen Regierung (in den s. g. government boroughs, den kleinen Küstenorten mit zahlreichen Zollbeamten) gab, so daß nur in Zeiten ungewöhnlicher Erregung eine wirkliche Volksstimmung sich Geltung verschaffen konnte. Vor unseren Augen ist deshalb das System abgebröckelt und bröckelt weiter ab, in dem Maße, als die Wahlreformen seit 1832 die Entscheidung in breitere Wählermassen gelegt haben.

Von alledem das gerade Gegentheil zeigt die Parteibildung in Frankreich, die auf Deutschland einen so verhängnißvollen Ein-

fluß geübt hat. Das Königthum hatte den Adel, um den Preis ihm seine gesellschaftliche Klassenherrschaft zu lassen und zu sichern, gleich allen Unterthanen einer Staatsordnung unterworfen, an welcher der Adel als solcher so wenig Theil hatte, wie das „Bürgerthum", der tiers état, d. h. die moderne Erwerbsgesellschaft, die der gleichmäßige Druck der Staatsgewalt und der gleiche gesellschaftliche Gegensatz gegen die „privilegirten Stände" noch vor Zerklüftung bewahrte. Aus dieser völligen Entfremdung der gesammten Gesellschaft vom Staate gingen nun die Doctrinen hervor, mit denen die ganze gebildete Gesellschaft so unbefangen spielte, wie jede Klasse zäh an ihren Rechten und Interessen hielt. Alle diese Doktrinen richteten sich gegen die bestehende Staatsordnung, da keine Klasse sich bei dieser befriedigen konnte. Die „Gemäßigten", d. h. diejenigen, die für sich und ihre Gesellschaftskreise unter dem Königthum Antheil an der Staatsgewalt erwarten konnten, begnügten sich mit dem theoretisch mißverstandenen, von dem Klasseninteresse aber nur zu wohl verstandenen Vorbilde Englands. Neben diesen Klassen aber erhob sich eine Gesellschaftsschicht, die in England nur durch dunkle Pamphletenschreiber vertreten war — ein Advocaten- und Literatenproletariat, das nur in der Verneinung alles Geschichtlichen die Befriedigung seiner „Logik" und in dem Sturz aller die Gesellschaft beherrschenden „Aristokratien" das Feld für die freie Bethätigung seines vermeinten Berufes fand. Und diesen Leuten boten die grauenvollen, durch den bestehenden Staat recht eigentlich genährten gesellschaftlichen Mißstände den fertigen Stoff zum Massenaufgebote für ihre Doctrinen in den breiten Schichten der freien aber vom Staate und den Grundherren um die Wette ausgeplünderten Bauernschaft und dem in der gesellschaftlichen Zerklüftung aufwuchernden städtischen Proletariat dar. Eben in dem Augenblick, als der herrschende Theil der modernen Erwerbsgesellschaft sich zum Kampfe mit dem Adel um den Antheil an der Staatsgewalt anschickte, warf sich zwischen beide eine dritte, aus den dienenden Schichten beider sich zusammenschließende Macht, die von vornherein den einfachen Parteigegensatz hinderte, wie er in England sich befestigt hatte. In blinder Gier meint die Erwerbsgesellschaft sich dieser Massen zu bedienen,

um nur die grundherrliche Macht des Adels zu vernichten. Sie wird mit in den Schlund der gesellschaftlichen Umwälzung herabgezogen, aber da sie nicht wie der Adel an bestimmten Geschlechtern haftet, taucht der große Geldbesitz in neuen Händen wieder auf, und die Gesellschaft rafft ihre Kräfte zusammen, um die städtischen Massen niederzuwerfen. Währenddem ist die in ihrem freien Besitz befriedigte Bauernschaft, der Umwälzungen müde, der Grundpfeiler einer Autokratie geworden, unter deren Schutz das Großkapital in der Erwerbsgesellschaft seine Herrschaft befestigen kann, und die einen das Land bis in die kleinsten Winkel umspannenden Verwaltungsapparat schafft, der hinfort zum Dienste jeder Tagesherrschaft bereit steht. Nachdem endlich das Land eine parlamentarische Verfassung erlangt hat, kommen die trotz ihres inneren Gegensatzes in der Gleichheit des bloß wirthschaftlichen Vermögensbesitzes zusammengeführten herrschenden Klassen der alten und der neuen Gesellschaft darin überein, daß sie jeden Einfluß der Massen durch Beschränkung des Wahlrechts auf ein oder mehrere Hunderttausend Meistbesteuerte beschränken, was man als Aristotelische Herrschaft des Mittelstandes gerühmt hat. Aber gerade die Wählerschaft des unter der Julimonarchie herabgesetzten Census hat die ganze Haltlosigkeit dieses nach dem bloßen Besitz abgezweigten Mittelstandes bewiesen, da er in engherzigster Verfolgung vermeinter Interessen einer doktrinären Opposition Nahrung gab, die auf den Sprung zum allgemeinen gleichen Stimmrecht drängte. Nachdem die alte Gesellschaft rettungslos in den endgültigen Sturz des geschichtlichen Königthums hineingezogen worden, hat sich das Großkapital wie in den Vereinigten Staaten von Amerika damit abgefunden, seine Herrschaft in der Umhüllung demokratischer Formen auszuüben, bei denen die Volksabstimmung immer nur zu entscheiden hat, zu wessen Verfügung der Verwaltungsapparat stehen soll; und der Adel, soweit er durch seinen Grundbesitz noch eine gesellschaftliche Stellung hat, muß sich bescheiden mit Hülfe des geistlichen Einflusses den Kampf auf dem gleichen Boden zu führen.

Diesem Zustande der Gesellschaft entspricht das parlamentarische Parteiwesen in Frankreich. Von Anfang her war es dadurch bestimmt, daß nach der Doctrin der Gewaltentheilung die Re-

gierung außerhalb der parlamentarischen Körperschaften bleiben mußte, also äußerlich nicht an die Spitze einer ihr folgenden Partei treten konnte. So nahm die alte Gesellschaft auf der rechten, die neue auf der linken Seite des Hauses dauernd ihren Sitz, „Rechte" und „Linke" wurden stehende Parteibezeichnungen. Dadurch erlangten innerhalb der Parteien die äußersten Flügel ebenso leicht die Führung wie in England die Gemäßigten, die nun vielmehr in einem Centrum zusammenliefen. Aber wie die Centren nach den verschiedensten Gründen wieder in ein rechtes und ein linkes Centrum auseinander gingen, so war auch der freieste Spielraum für die Rechte und Linke gelassen, sich in eine äußerste und gemäßigte und diese wieder mit Grazie in infinitum weiter zu trennen, wobei immer nur „rechts" und „links" die festen Richtpunkte blieben. Dabei konnten die Parteien von rechts oder links je nach den Schwankungen oder der Ausdehnung der Wählerschaft sich in breiten Massen über die Mitte des Hauses ergießen und in „Fractionen" auseinander gehen, die dann wieder zu einem winzigen Häuflein auf der einen oder der andern Seite zusammenschrumpften. Die völlige Farblosigkeit der Worte „rechts" und „links" diente trefflich, die unterscheidende Parteidoctrin zum Philosophenmantel zu durchlöchern, unter dessen Falten die kahlen Interessen hervorgrinsen. Das zeitweilig aus Spanien übernommene Wort „liberal" für die Partei der neuen Gesellschaft, die ihre Gegner schlechtweg als „servil" brandmarkte, verlor in Frankreich bald seine Bedeutung, da seit der Julirevolution die ganze Kammer liberal sein wollte. Ein ähnliches Schicksal hatte das ursprünglich die äußerste Linke auszeichnende Wort „demokratisch", da bald niemand mehr zu leugnen wagte, daß mit dem Siege der „großen Ideen" von 1789 die ganze französische Gesellschaft demokratisch geworden sei. Dafür ist seit einem halben Jahrhundert der Gegensatz zwischen den Anhängern der Republik und der Monarchie der alle beherrschende geworden.

Daß die deutsche Parteibildung in die Wege der französischen gerieth, hat seinen letzten Grund in der Aehnlichkeit des Gesellschaftszustandes. Ein tiefgehender Unterschied blieb indeß, daß die Monarchie, gestützt auf ein durch gelehrte Bildung und stetige

Gewöhnung abgeschlossenes höheres Beamtenthum, nicht nur sich selbst behaupten, sondern auch die Befreiung des Bauernstandes in der Hand behalten konnte, sodaß eine gesellschaftliche Umwälzung vermieden wurde. Dadurch hat die alte Gesellschaft, obwohl aller wirklichen Vorrechte entkleidet, eine Bedeutung bewahrt, gegen die von der vereinigten Gleichmacherei des Geldkapitals und einer ungeschichtlichen Doctrin immer noch vergeblich angelaufen wird. Indeß war bis zu der Umwälzung von 1848 die ganze Gesellschaft dem Staate noch ebenso entfremdet, wie in Frankreich vor der „großen" Revolution. Das Königthum hatte seine gesellschaftlichen Reformen durch seine Beamten gegen den Widerstand des Adels durchgeführt und darum fühlte sich dieser gegen die „Bureaukratie" nicht weniger „liberal" als das „Bürgerthum", unter welchem Namen hier die ganze Erwerbsgesellschaft ins Feld zog, während in Frankreich das gleichbedeutende Wort bourgeoisie nur noch die herrschende Klasse der neuen Gesellschaft bezeichnete. Mit besserem Grunde konnte der gesunde Kern zumal der preußischen Büreaukratie, sich auf Grund jener Reformthätigkeit, die er fortzusetzen bereit war, als „liberal" fühlen. Indem der kindliche, wenn nicht manchmal kindische Parlamentarismus der süddeutschen Mittelstaaten in der Parteibildung nicht weiter kam als zu einer Opposition gegen die Regierung und ihre Partei, die man doch niemals zu stürzen vermochte, traten als Führer dieser Opposition überall neben den Professoren Beamte der Verwaltung nicht weniger als des Richteramts auf. Es ist das ein Zeugniß zugleich von der gesellschaftlichen Macht der gelehrten Bildung in Deutschland wie von der Bildungsscheu der Erwerbsgesellschaft, durch die sie noch heute gegen jeden wohlgeschulten sozialdemokratischen Demagogen den Kürzeren zieht — noch hat sich in Deutschland kein Bankhalter gefunden, der wie Grote als Geschichtsschreiber sich dem deutschen Fachgelehrten ebenbürtig gezeigt oder auch nur wie Ricardo in England und Bastiat in Frankreich und wie die Landwirthe von Thünen und Rodbertus in Deutschland in der Wirthschaftslehre eine wissenschaftlich bedeutsame Wirkung geübt hat. Da indeß in einem Wassertümpel so wenig wie in einem Wasserglase ein ernsthafter Sturm gesellschaftlicher Interessen möglich ist,

so mußten die Führer in den süddeutschen Kammern sich begnügen, sich untereinander und dem Regierungstisch französische Schlagworte in allen Abschattungen vom Liberalismus zur Demokratie zuzuwerfen und als höchstes angeborenes Menschenrecht zu verfechten, daß der Beamte den ihm vorgesetzten Minister öffentlich bekämpft — ein Verhältniß, das in England nicht denkbar und in Frankreich thatsächlich durch die Stellung des Beamtenthums zur Regierung ausgeschlossen ist.

Auch seit 1848 hat auf das deutsche Parteiwesen die gelehrte Bildung einen ungleich größeren Einfluß behalten als selbst in Frankreich die „Doctrin“. Wie nun dank dem Ursprung unserer großen Bildungsanstalten der Streit unter den Gelehrten in Deutschland niemals vollständig das Gepräge des Theologenzanks abgestreift hat, so ist hier auch die Richtung des Parteilebens am weitesten getrieben worden, die „Grundsätze“, zu deutsch Principien der Partei wie religiöse Glaubenssätze zu behandeln, an denen um so strenger festzuhalten, je gedankenloser sie aufgenommen sind, als heiligste Gewissenspflicht eingeschärft, und jede Zugänglichkeit für die Lehren der Erfahrung und des selbständigen Bildungsstrebens als gesinnungsloses Renegatenthum angeschwärzt wird. Andererseits, da das deutsche Gelehrtenthum zumeist in der Gestalt des Juristen an dem öffentlichen Leben sich betheiligt, die deutsche Rechtswissenschaft aber seit drei Menschenaltern es recht eigentlich darauf angelegt hat, ihren Adepten die Einsicht in die Wirklichkeit der wirthschaftlichen und gesellschaftlichen Zustände zu versperren, so hat sich zwischen den gelehrten Parteiführern und den Vertretern der wirklichen „Interessen“, die allein Parteien bilden und erhalten, jenes eigenartige Vertrauensverhältuiß herausgebildet, in welchem jene, je unbefangener sie in ihrer eigenen Lebensstellung sind, um so gläubiger diese Interessen als Forderungen einer ewigen Gerechtigkeit sich einreden lassen, diese aber um so bereitwilliger in das idealistische Wortgetöse einstimmen, mit welchem diese Gerechtigkeit jederman eindringlich gemacht werden soll, je besser sie ihre Rechnung dabei finden.

Daß es aber nicht nur materielle, sondern nicht minder geistige Interessen sind, die wenn auch weniger stetig das Partei-

wesen bestimmen, zeigt sich wiederum nirgend deutlicher als in Deutschland. Wie das zumeist doch geistige Interesse der nationalen Einheit die Parteischeidungen durchsetzt und durchschnitten und damit die Parteien umbildungsfähig gemacht hat, ist schon oben berührt worden. Dafür sind die großen deutschen Parlamente auch mit dem Bodensatz der nationalen Minderheiten behaftet, die sich in starrem Widerspruch gegen die innere Entwicklung des deutschen Staats absperren. Und das nicht minder „ideale“ Interesse der religiösen Glaubensfreiheit hat zur Bildung einer Partei geführt, die jener Entwicklung noch ungleich schwerer aufliegt. Es ist gewiß eine seltsame Erscheinung, daß wohlmeinende und tüchtig gebildete Männer die Befriedigung ihres Unabhängigkeitsgefühls in einer Richtung finden, an deren Ende die Zurückführung des deutschen Volkes zu einer Geistesknechtschaft liegt, von der es sich zuerst und am gründlichsten befreit hat, seltsamer nur noch die Unbefangenheit, mit der sie dafür die Mittel der Gedankenfreiheit, Presse, Versammlung, Verein aufs ergiebigste ausnutzen, die alsbald verschwinden würden, wenn sie ihr Ziel erreicht hätten. Und doch ist diese Parteibildung zum guten Theil nur der Rückschlag eines Mißbrauchs der Gedankenfreiheit durch eine öde Halbbildung, die mit flacher, jeder tieferen Anschauung und jedes wärmeren Gefühls baaren Verstandesthätigkeit die Wurzeln des religiösen Glaubens abzugraben geschäftig ist, an dem allein noch die Sittlichkeit der breiten Volksmassen einen festen Halt hat, nachdem in der „Befreiung der Arbeit“ aufs gründlichste die Bildungen zerschlagen sind, die den Einzelnen durch genossenschaftliche Zucht in steten sittlichen Gewöhnungen festhielten.

Daß die deutsche Parteibildung, nachdem das erste deutsche Parlament als sein Erbe nur die Scheidung in Groß- und Kleindeutsche hinterlassen, von der einzigen großen Wahlversammlung, dem preußischen Abgeordnetenhause bestimmt worden ist, hat schon die erste Uebersicht der Parteien im Norddeutschen Reichstage gezeigt, und der Eintritt der Süddeutschen hat daran auf die Dauer nichts geändert. Nur in dem Stammlande des preußischen Staates hatte sich der Adel als eine geschlossene und seit zwei Jahrhunderten durch Hingabe an den Staats- und Heerdienst sittlich ge-

tragene Gesellschaftsmacht auf dem Boden des protestantischen Bekenntnisses erhalten. Damit war der Kern einer Partei gegeben, mit deren Standes- und Klasseninteresse der Bestand des geschichtlichen Staates der Hohenzollern in der That so eng verwachsen war, daß sie als „conservativ" sich bezeichnen durfte, und die mit dem Beamtenthum gegen den revolutionären Andrang sich alsbald fest um das Königthum schaarte. Nachdem im Vereinigten Landtage die alte und neue Gesellschaft sich ohne Zwischenbildungen die Wage gehalten — ein Beweis, daß es eine besser zusammengesetzte Wahlversammlung in Deutschland niemals gegeben hat — ergoß sich in der „Nationalversammlung" von 1848 das „Bürgerthum" in breitem Strome bis an die äußerste Rechte heran. Eine eigentliche Parteischeidung trat nur heraus zwischen den „Demokraten", die bis ins Centrum saßen, und den auf die rechte Seite gedrängten „Liberalen", bei denen die wenigen Conservativen Anlehnung suchen mußten. Die Stärke des Umschlages ist nicht sowohl aus dem veränderten Wahlsystem als aus der Stimmung der Bauernschaft und des Handwerkerstandes in den Landstädten zu erklären, deren Abfall auch später jedesmal für die Conservativen vernichtend war. Nur in Folge des Rückschlages in diesen Gesellschaftsschichten erhielten die Conservativen bei demselben Wahlsystem in der aufgelösten Wahlkammer von 1849 eine beträchtliche Verstärkung, fanden es aber noch gerathen, mit den Liberalen in der Rechten vereinigt zu bleiben, und noch nannten sich mindestens zwei Fünftel der Versammlung „Demokraten." Als aber diese nach Einführung des Dreiklassensystems durch Königliche Verordnung ihrer Niederlage gewiß, durch Wahlenthaltung auf ihr „Princip" sich zurückzogen, mußten die Liberalen auf die Linke zurückweichen, die sie nicht einmal mehr füllten. Seitdem hat die Partei, die vorher und später zum Kampfe für das Königthum gegen die Parlamentsherrschaft ins Feld gezogen ist, neun Jahre unter dem Schilde des Königthums selbst Parlamentsherrschaft der häßlichsten Art getrieben und ist darin zumeist nur durch ihre eigene mit jeder Verstärkung weitergehende Zerbröckelung, besonders durch den sich stetig verschärfenden Gegensatz von „Junkern" und „Bureaukratie" gehemmt worden. Bezeichnend genug bedurfte es erst einer Anregung des durch den damaligen Prinzen

von Preußen vertretenen Königthums, um unter Kleinbürgern und Bauern abermals (1858) einen Umschlag zu bewirken, der bei freiwilliger Zurückhaltung der Demokraten die „Liberalen" in überwältigender Mehrheit zurückführte und der „Rechten" kaum ein Siebentel des Hauses ließ. Als aber diese Mehrheit der Verstärkung des Heeres weder offen zuzustimmen noch bestimmt zu widersprechen den Muth gezeigt, hatte sie den „Entschiedeneren" in der eigenen Schaar und den Demokraten, die sich nun zur Fortschrittspartei verbanden, eine vernichtende Waffe in die Hand gegeben, mit der diese in zwei Wahlen (1861 und 1862) die volle Herrschaft errang, und auch in der dritten (1863) sich ungeschwächt behauptete. Ihr Verhalten angesichts des drohenden und schon ausgebrochenen Krieges führte einen großen Theil der Wähler in den östlichen Provinzen zu den zeitweilig auf elf Mitglieder zusammengeschmolzenen Conservativen zurück.

Mit dem Ausgleich des preußischen Verfassungsconflictes und der Vereinbarung der Bundesverfassung waren sowohl die Conservativen, die dabei dem Fürsten Bismarck gefolgt waren, wie die Liberalen, die sich darüber von der „Linken" getrennt und die überwiegende Zahl der „liberalen Wähler" im jetzigen Umfange der Monarchie nach sich gezogen hatten, auf einen völlig veränderten Boden gestellt. Zum ersten Male nach Feststellung der preußischen Verfassung hatten die Parteien, die seitdem sich so schroff entgegenstanden, in vereinter Arbeit ein Werk von unvergleichlicher Wichtigkeit zu Stande gebracht. Die alte Lehre mußte sich aufdrängen, daß auch dieses Werk nur durch dieselben Kräfte erhalten und weiter ausgebaut werden könne, die es geschaffen. Bei diesem Ausbau eröffnete sich den Nationalliberalen eine weite Aussicht auf Verwirklichung ihrer alten Forderungen, wenn sie diese nur soweit zu ermäßigen wußten, daß eine Verständigung mit entgegenstehenden Ansichten möglich blieb. Aber auch in Preußen konnte die Gesetzgebung nicht länger in dem Stillstande verharren, der sie fünf Jahre lang gefesselt hatte — die vertraulichen Aeußerungen des Grafen Bismarck und des Kriegsministers von Roon aus dieser Zeit zeigen, wie tief die beiden Staatsmänner davon durchdrungen waren, die bis dahin das vollste Vertrauen der Con-

servativen hatten. Da aber diese das Abgeordnetenhaus so wenig wie den Reichstag beherrschten, mußte auch dort zu jeder Gesetzgebungsarbeit auf die Mitwirkung der Nationalliberalen gerechnet werden. Die Conservativen mußten sich, wie Roon gerade heraus sagte, zu einer „conservativen Fortschrittspartei“ umwandeln, die sich von den bisherigen Gegnern nur noch dadurch unterschied, daß sie ihr Augenmerk schärfer und fester auf die Erhaltung des geschichtlichen Königthums wie jedes anderen geschichtlichen Zusammenhanges im Staate gerichtet hielt, um die Kräfte nicht zu schwächen, durch die dieser Staat so Großes geleistet hatte, während man darauf ausging, ihm neue Kräfte zuzuführen. Die Vorbereitung der Reformen aber, an denen die Partei diese Umwandlung bewähren sollte, mußte immer von der Regierung ausgehen; und dabei kam es vor Allem auf die Mitarbeiter des Grafen Bismarck in den Gebieten der inneren Reformen an.

Von diesen Mitarbeitern konnte der leitende Staatsmann nur einen voll und ganz als den Mann seiner Wahl ansehen — eben den neuberufenen Präsidenten des Bundeskanzleramtes. Wie schon seit dem Beginne des Jahrhunderts ein immer weiterer Kreis des preußischen Beamtenthums, hatte Delbrück die Schule von Adam Smith durchgemacht, und die Anfänge seiner höheren Beamtenstellung waren in die Zeit des neuen Aufschwungs der Freihandelsbestrebungen gefallen, als die aus der Politik verschlagenen „liberalen“ Kräfte sich in diese Richtung warfen. Ein erster großer Erfolg dieses Andrangs war der französische Handelsvertrag von 1862, und als Direktor im Handelsministerium hatte Delbrück die Aufgabe erhalten, die Erneuerung des Zollvereins auf dem Boden dieses Vertrages durchzuführen. Gleich an der Schwelle war ihm dabei Gelegenheit geboten, seine klare Entschlossenheit und seltene Festigkeit zu zeigen, als Oesterreich das damalige Bündniß mit Preußen zu benutzen suchte, um die Erneuerung einer Vertragsbestimmung von 1843 zu erlangen, durch die Preußen sich zu späteren Verhandlungen über den Eintritt Oesterreichs in den Zollverein verpflichtet hatte. Graf Bismarck war gern bereit, mit diesem Zugeständnisse, das er für unverfänglich hielt, den Grafen Rechberg als den einzig zuverlässigen Bürgen für die aufrichtige

Fortdauer des Bündnisses zu stützen. Delbrück widerrieth dies nachdrücklich, da Oesterreich zwei Jahre zuvor aus derselben Bestimmung ein Widerspruchsrecht gegen den französischen Handelsvertrag hergeleitet hatte, und drang mit seinem Rathe beim Könige durch, was denn zur Folge hatte, daß durch den Rücktritt des Grafen Rechberg die Auflösung des Bündnisses beschleunigt wurde. Es zeugt von der hohen Unbefangenheit des leitenden Staatsmannes, daß ihn diese Erfahrung nicht abhielt, Delbrück als seinen ersten Berather in Bundesangelegenheiten anzunehmen. Allerdings hatte Bismarck so unbedenklich die Durchführung des Handelsvertrages gegen den Widerstand der Süddeutschen übernommen, wie die Conservativen ihm einmüthig zugestimmt hatten, weil sie damals noch den Freihandel besonders wegen des wohlfeilen Bezugs von englischem Eisen für ein unabweisliches Bedürfniß des Grundbesitzes in den östlichen Provinzen Preußens hielten. Aber gegen die „Freiheit der Arbeit" wie die Freihandelslehre sie verstand, hatten die Conservativen Bedenken, die Niemand treffender ausgeführt, als vor Jahren der jugendliche Parlamentarier Bismarck, und die bald genug wieder zu Tage traten. Indeß hat Fürst Bismarck über sein damaliges Verhältniß zu Delbrück, das er noch Anfang 1873 als das des vollsten Vertrauens und Einverständnisses bezeichnete, sich nach ihrer Trennung (1879) offen ausgesprochen: „Wenn ich für eine Aufgabe, wie die Konsolidirung des Deutschen Reiches in seinen ersten Anfängen, um die Mitwirkung eines Staatsmannes von der Bedeutung Delbrücks mich bewarb, so liegt doch klar, daß ich damit nicht die Prätension verbinden konnte, daß Delbrück die wirthschaftlichen Geschäfte, in denen er die erste Autorität in ganz Deutschland war, nach meiner Leitung und meiner Anweisung führen sollte. Es war vielmehr — natürlich cum grano salis — gegeben, daß ich vertrauensvoll mich seiner Führung überließ." Und noch später (1881) hat er erklärt: „Ueber seine Geschäftsführung bestand zwischen uns kein Meinungsstreit und meine Anerkennung seiner Autorität war so groß, daß die wesentlichen Zweifel, die bei mir zu keimen begannen, ob wir auf dem richtigen Wege wären, von mir unterdrückt wurden, gegenüber der Bedeutung und technischen

Ueberlegenheit des Mannes, auf den ich nicht verzichten wollte." So hat Delbrück, mindestens in den ersten sieben Jahren seines Amtes, der Wirthschaftspolitik in Bund und Reich durchaus das Gepräge gegeben; und wie er dadurch das festeste Band zwischen dem leitenden Staatsmanne und den Nationalliberalen geworden ist, so hat sein überwiegender Einfluß von der ersten Stunde an ein Mißtrauen der Conservativen gegen den Grafen Bismarck rege gemacht, das bald genug in offenen Zwiespalt ausbrach.

Von den preußischen Amtsgenossen, die dem Grafen Bismarck im Sommer 1867 zur Seite standen, hatte die Mehrzahl schon dem Ministerium angehört, an dessen Spitze er am 24. September 1862 getreten war. Aber außer dem Kriegsminister von Roon, der als eiserner Bestand geblieben, und dem Finanzminister von der Heydt, der damals vor dem drohenden Conflict gewichen war und erst unter den Anzeichen einer neuen Zeit, im Beginne des Krieges seine erprobte Gewandtheit zur Aushülfe in dringender Noth wieder bereit gestellt hatte, waren es noch die „unbekannten Namen", aus denen eben dieser die aufgelöste Regierung der „neuen Aera" nach französischer Unsitte zu einem „Geschäftsministerium" ergänzt hatte, das ihn zweimal überdauern sollte. Für das Ministerium des Innern hatte er nur den Polizeipräsidenten — nicht lange zuvor noch Landrath — von Jagow, für die Justiz den Oberstaatsanwalt Graf zur Lippe, für den Unterricht den Oberconsistorialrath von Mühler ausfindig machen können; und Graf Itzenplitz war so leicht bereit gewesen, die Räthe des landwirthschaftlichen, wie später des Handelsministeriums für sich arbeiten zu lassen, als der übertägige Handelsminister von Holzbrink bald den Spuren des Herrn von der Heydt auch im Rückzuge folgte, gleich Herrn von Jagow, der (Dezember 1862) dem Grafen Eulenburg Raum machte, während Herr von Selchow der Sorge für die Landwirthschaft sich widmete. Unter diesen „Gespielen", wie Graf Bismarck sie in vertraulichem Scherz nannte, war außer dem Kriegsminister nur Graf Eulenburg einer staatsmännischen Auffassung zugänglich, soweit ihn seine Leichtlebigkeit dazu kommen ließ. Er war vom Ministerpräsidenten selbst, wie dieser in seinen „Erinnerungen" bezeugt, dem Könige vorgeschlagen, weil er „gescheidt und schlag-

fertig“ und durch „Geschick und Menschenkenntniß“ wohl geeignet sei „als Minister des Innern in der nächsten Zeit als der Vorderste auf der Bresche zu stehen“; aber auch für die neuen Aufgaben war seine Befähigung nicht unzureichend. Eine ungemein leichte und sichere Auffassung und eine seltene Zugänglichkeit für neue Gedanken ergänzten überall, wo es Noth that, die Lücken seiner methodischen Bildung; seine Geringschätzung der zünftigen Bureaukratie blieb kaum hinter der manchmal an Erbitterung streifenden Abneigung des leitenden Staatsmannes gegen dieses „nothwendige Uebel“ der Staatsverwaltung, über das im Ganzen schon der Freiherr von Stein das herbste Urtheil gesprochen hatte. Die Vereinigung dieser Eigenschaften und dazu eine Geschmeidigkeit der Anpassung mit der verbindlichsten Liebenswürdigkeit im Umgange haben ihn dahin gebracht, keineswegs ohne eigenes Verdienst, seinen Namen an eine staatsmännische Schöpfung zu heften, die nach zwei Menschenaltern sich würdig an die Stein'schen Reformen anreihte.

In einem wahren Vertrauensverhältnisse, mit so viel Wärme freundschaftlicher Gesinnung als der Staatsmann in Sturm und Wetter bewahren kann, hat Graf Bismarck nur zu dem Kriegsminister von Roon gestanden. Die unvergleichliche Tüchtigkeit, welche die Waffen schmiedete und schärfte, deren wuchtige Schläge Deutschland von der letzten auf die erste Stelle unter den Weltmächten erhoben, hat bei Lebzeiten des ausgezeichneten Mannes die höchste Anerkennung gefunden. In die Tiefe und den Ernst seines staatsmännischen Gehalts, die ihn zu einer höheren Aufgabe befähigten, wenn nicht an der einen die stärkste Manneskraft sich erschöpft hätte, wie in die Ueberschwänglichkeit der Aufopferung und Entsagung, die solche Kraft für den Dienst seines Königs und Vaterlandes hingaben, hat erst der lange nach seinem Tode veröffentlichte Briefwechsel einen vollen Einblick eröffnet. Und dieser Briefwechsel bezeugt, daß Roon mit Bismarck seit dem Sommer 1867 über nichts mehr einverstanden war als über die Unzulänglichkeit der „Gespielen“ für die neuen Aufgaben, die ihnen gestellt waren. So lange es nur galt, auf den Ruf des Königs für sein Recht einzutreten, an dem die Zukunft Deutschlands hing,

hatten sie als treue und ehrenhafte Männer ihre Schuldigkeit gethan, und unter Staub und Spänen des heißesten Kampfes mochte man auch es mit ihren Ungeschicklichkeiten und Verkehrtheiten nicht allzu genau nehmen. Aber gegen die schöpferische Thätigkeit, die eine neue Zeit gebieterisch forderte, stach die Unfähigkeit der Lippe und Mühler, der Itzenplitz und Selchow allzu grell ab, während an dem Grafen Eulenburg mehr seine Unthätigkeit gerügt wurde, „daß er nichts Vernünftiges fertig habe“, und die Schwierigkeiten der Finanzlage noch nicht zu Tage getreten waren.

Aber Graf Bismarck konnte die Geister, an deren Spitze er getreten war, nicht los werden, weil er sie nicht gerufen hatte. Als Roon im Herbst 1867, da er einer längeren Entfernung von den Geschäften bedurfte, seine Entlassung anbot, bat ihn Bismarck um die Aenderung einer Stelle seines Schreibens an den König mit dem Bemerken: „Ich halte diesen Personenwechsel im Ministerium nicht rathsam und fürchte, daß er meine Stellung sehr viel mühsamer und schwerer machen würde; aber von allen solchen Wechseln kann ich nicht dasselbe sagen, da kommt mehr das Beharrungsvermögen Sr. Majestät in Betracht.“ Und als einige Monate später Roon aus der Ferne sich über den eben eingetretenen Riß zwischen der conservativen Partei und dem leitenden Staatsmanne einem Dritten gegenüber aussprach, meinte er zwar, vielleicht könne man Bismarck den Vorwurf machen, daß er nicht alles was möglich gethan, um sich wirksame Gehülfen zu verschaffen, fügte indeß hinzu: „aber ich, der ich die betreffenden persönlichen Beziehungen trotz meiner Entfernung vielleicht besser und richtiger beurtheilen kann als sonst Jemand, vermag doch kaum eine solche Behauptung mit voller Bestimmtheit auszusprechen.“ König Wilhelm faßte, noch ganz in den Ueberlieferungen des unbeschränkten Königthums, seine Beziehungen zu den leitenden Staatsbeamten als gegenseitiges Treueverhältniß auf. Wie er sich unbedenklich für berechtigt hielt, einen nachgesuchten Abschied nach seinem Ermessen zu versagen, obwohl es die erste Bedingung der Verantwortlichkeit des Ministers ist, jederzeit aus dem Amte scheiden zu können, so hielt er den Mangel an Uebereinstimmung eines Ministers mit dem Präsidenten oder auch der Mehrheit des Staatsministeriums nicht für

einen zureichenden Grund, einen „alten und bewährten Diener" zu entlassen, — vielleicht um so weniger, weil er dabei die sachliche Entscheidung am sichersten in der Hand behielt.

Indeß hatte sich um die Zeit der neuen Reichstagswahlen eine Wolke zusammengeballt, die mehr als eine Ministerstelle gefährdete und sich nicht verzog, ohne daß doch ein Glied des Ringes ausgebrochen war. In dem Entwurf des Gesetzes über die Einverleibung der neuen Landestheile war vorläufig nur die Uebernahme der Regierung durch den König nach § 55 der Verfassung in s. g. Personalunion (als „Herrscher fremder Reiche") vorgesehen, die endgiltige Ordnung des Verhältnisses nach § 2 (durch Erweiterung der Staatsgrenzen) vorbehalten. Nach den allseitig angenommenen Vorschlägen der Commission des Abgeordnetenhauses wurde die Vereinigung der neuen Gebiete auf Grund des Art. 2 alsbald ausgesprochen, aber bestimmt, daß die preußische Verfassung in denselben erst am 1. Oktober 1867 in Kraft trete; und zwar geschah dies nach dem Commissionsbericht, um der Regierung vorläufig „freie Hand zu lassen", die öffentlichen Verhältnisse dieser Landestheile nach ihrem Ermessen den preußischen anzupassen oder anzunähern. Diese Gelegenheit, Gesetze zu machen ohne parlamentarisches Einreden, wurde in den preußischen Ministerien mit einem zur Fieberhitze gesteigerten Eifer ergriffen, aber der größte Theil der „Dictaturperiode" mußte doch über den Vorbereitungen verstreichen und so ergoß sich erst im Sommer 1867 ein „Wolkenbruch" von Verordnungen der einschneidendsten Art über die neuen Landestheile. Der Justizminister begnügte sich nicht, preußische Gesetze einzuführen und einheimische Gesetze im Einzelnen zu ändern, er beglückte die neuen Unterthanen sogar mit einer völlig neuen Strafprozeßordnung, von welcher die Juristen kaum mit Unrecht sagten, sie solle ein experimentum in corpore vili für die künftige Bundesgesetzgebung sein. Kaum weniger Anstoß erregte der Unterrichtsminister durch Eingriffe in die kirchlichen Zustände der erworbenen Gebiete, während der Minister des Innern rechtzeitig für Hannover und dann für Hessen mit der Berufung einer Vertrauensmännerversammlung einlenkte. Wie aber einst in den Niederlanden der „gemeine Pfennig" Alba's bewirkte, was seine Blutthaten nicht

erreicht hatten, so erregte auch hier die größte Verstimmung und allgemeinste Aufregung eine Verordnung vom 5. Juli 1867, durch welche die „in den neu erworbenen Landestheilen vorhandenen zum Staatseigenthum gehörigen Activkapitalien“ in die Verwaltung der Generalstaatskasse zu Berlin übergingen und damit zum allgemeinen Staatsvermögen eingezogen wurden. Rechtlich durchaus unangreifbar, konnte diese Maßregel einer unbefangenen Beurtheilung auch nicht als unbillig erscheinen, da die in Preußen einverleibten Staaten gewiß kein Vermögen hätten ansammeln können, wenn sie ihre Kraft in dem Maße für die Landesvertheidigung hätten anspannen wollen, wie Preußen, und sie demnach mit dem eingezogenen Vermögen nur einen kleinen Theil dessen erstatteten, was sie auf das preußische Volk abgewälzt hatten. Aber der Staatsmann, der eine dem Staate ungefragt eingefügte Bevölkerung mit den neuen Zuständen versöhnen will, hat mit vermeintlichen und scheinbaren Beschwerden nicht weniger zu rechnen als mit begründeten, und dafür hatte König Wilhelm ein feineres Gefühl als seine Minister. Er gab vor allem den Hessen, die sich vertrauensvoll an ihn gewandt, die Zusage, daß ihr Staatsschatz, dessen Ansammlung auf das Blutgeld der an England nach Amerika verkauften Landeskinder zurückging, nur für Bedürfnisse des hessischen Landes verwendet werden solle; er hielt seinen Ministern unumwunden ihre „Mißgriffe“ vor und fügte die bedeutsamen Worte hinzu: „Noch ist Preußen nicht daran gewöhnt, seinen König von seinen Ministern zu trennen. Daher muß der König zu Zeiten in die Bresche treten, wenn er Fehler in dem umgeschaffenen Staatskörper sieht.“

Diese nachdrückliche Widersage gegen die Schablone der französischen Parteiregierung (‚le roi règne, mais il ne gouverne pas‘) bestimmte zunächst den meistbetroffenen Finanzminister, seine Entlassung einzureichen. Indeß die in Preußen staatsrechtlich allein begründete Ministerverantwortlichkeit verschränkt mit nichten das eigene Handeln des Königs, vorausgesetzt nur, daß ein Minister dafür die Verantwortlichkeit übernimmt, wozu Graf Bismarck, der ohnehin, zur Zeit der „Mißgriffe“ von den Geschäften entfernt, am wenigsten betheiligt war, sich mit gewohnter Hingebung bereit fand. Herr von der Heydt ließ sich denn auch gern zu einer Verständigung

herbei, nach welcher das den Hessen gemachte Zugeständniß nach dem Antrage des neuen Hannoverschen Provinziallandtages derart ausgedehnt wurde, daß diesem der Dominialablösungsfonds mit einem Jahresabwurf von 550,000 Thlr. zu gleicher Verwendung für Landeszwecke überwiesen werden sollte. — Gleichzeitig wurde der bevorstehende Ablauf der Dictatur als letzter Druck auf den König Georg von Hannover benutzt, um ihn zur Annahme einer Abfindung mit der jährlichen Rente von 700,000 Thlr. zu bewegen, die durch Hinterlegung eines Capitals von 16 Millionen zu sichern war — wobei er indeß jeden ausdrücklichen Verzicht auf die Krone hartnäckig weigerte. — Wie sich der Justizminister zu diesen Vorgängen stellte, ist im Einzelnen nicht bekannt. Aber der König hatte in seinen Vorwurf gegen die Minister ganz besonders auch „jene Menge von Verordnungen im Juni" einbegriffen und am 18. November schrieb Roon, der eben einen längeren Urlaub erhalten: „Der semper lächelnde Lippe hat zum dritten Male die Demission gefordert, diesmal ohne allerhöchsten Widerspruch." Als die Entlassung sich so lange hinzögerte, daß der Minister noch einmal eine harte Redeschlacht im Abgeordnetenhause zu bestehen hatte, fand Roon dies Zusammentreffen „sehr zur Unzeit" — und in der That waren die Parlamentarier außer Zweifel, dieses erste Mal einen Minister gestürzt zu haben. „Aber der Pfeil — ich meine seine Demission — war vor 5—6 Wochen abgeschossen und mußte endlich zum Ziel führen, denn ultra posse ꝛc. und der Mann ist körperlich eine Ruine, viel mehr als ich. Die Wahl des Nachfolgers — des früheren Hannoverschen Ministers Leonhardt — der sich einen strammen Conservativen nennt, war erst nach Erledigung sehr schwerer Bedenken möglich. Mir ist sie erleichtert durch Bennigsen's Ausspruch, daß Leonhardt zwar ein seltener Jurist und organisatorischer Kopf, aber ohne politisches Verständniß sei." Am Schlusse des Briefes wird noch erwähnt: „Lippe war eben bei mir; er ist nicht ohne Bitterkeit gegen Otto, obwohl er ihn sehr anerkennt." Diese Bitterkeit auszulassen, wo sich eine Gelegenheit bot oder herbeiziehen ließ, blieb fortan die Lebensaufgabe des Mannes. Er war aber nicht geschieden, ohne einen Zankapfel zu hinterlassen, der noch dritthalb Jahre

zwischen Abgeordneten- und Herrenhaus, zwischen Reichstag und Bundestag hin und her geworfen wurde.

II

Am 20. Mai 1865 hatte Twesten im Abgeordnetenhause einen Angriff gegen die Justizverwaltung gerichtet, der in seinem, wenn auch durch die Gluthhitze der Parteileidenschaft aufgetriebenen Kern wirkliche Schäden der preußischen Rechtspflege, besonders die willkürliche Bildung der Gerichtsabtheilungen unter beliebiger Zuziehung von Hülfsrichtern und den Mißbrauch des Disciplinarverfahrens, traf. Gneist, dem es ein Jahrzehnt später beschieden war, bei Berathung der Reichsjustizgesetze diesen Schäden vorzubeugen, war damals dem Angriffe Twestens unverhüllt beigetreten und hatte seine Anklage für wohlverdient und begründet erklärt. In unglücklicher Stunde ließ sich die Regierung durch das Herrenhaus verleiten, „innerhalb der Grenzen der bestehenden Gesetze" die strafrechtliche Verfolgung solcher Angriffe zu versuchen. Der Ministerpräsident erklärte, sie sei bereit, diesen Weg zu betreten, um „genauer und sicherer als bisher zu ermitteln", ob „ein Privilegium zu Beleidigungen und Verläumdungen" in Preußen bestehe, das „der Gerechtigkeit, der Vernunft, der Würde des Landes widerspreche." Der Justizminister wies seine Staatsanwälte an, gegen Twesten und gegen einen anderen Abgeordneten wegen Beleidigung eines Regierungspräsidenten Anklage zu erheben. Diese wurde zunächst von den Gerichten als unzulässig zurückgewiesen, weil nach der feststehenden Auslegung des Art. 84 der Verfassung die Abgeordneten für ihre in der Kammer „ausgesprochenen Meinungen" auch dann der Strafverfolgung entzogen seien, wenn die Meinungsäußerung eine Beleidigung oder Verläumdung enthalten sollte. Da erging der vielberufene Beschluß des Obertribunals vom 29. Januar 1866, der den Art. 84 dahin auslegte, daß er die Strafbarkeit der Abgeordneten zwar für Beleidigungen, aber nicht für Verläumdungen ausschließe. Wäre es richtig, wie damals allgemein verbreitet und geglaubt wurde, daß auch dieser Beschluß bei Mit-

wirkung zweier Hülfsrichter mit nur einer Stimme Mehrheit gefaßt worden sei, so würde er selbst die bündigste Bestätigung der Anklage Twestens sein. Indeß trägt dies für die sachliche Würdigung des Vorganges nichts aus, da die Selbständigkeit und Gutgläubigkeit der Richter nur auf Kosten ihrer Urtheilsfähigkeit zu retten wäre. Das Gericht stützt sich zunächst darauf, daß man „nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch" unter „Meinungen" lediglich „die Resultate des Denkvermögens" im Gegensatze zur Behauptung von Thatsachen verstehe, und folgert dann daraus, daß nach mehrfachem Wechsel des Ausdruckes in den der Verfassung voraufgehenden Entwürfen zuletzt das Wort „Aeußerungen" durch „Meinungen" wieder ersetzt worden, daß dabei mit Bedacht die angebliche Unterscheidung des „gewöhnlichen Sprachgebrauches" gemacht sei. Das Obertribunal kommt hiernach zu dem ausdrücklich dargelegten Ergebnisse, daß zwar ein „Privilegium der Beleidigung" in Preußen unbeschränkt bestehe, nicht nur für die äußerste Uebertreibung eines ehrlichen, wenn auch ungerechten Urtheils im Ausdruck bis zum „Kainszeichen des Verfassungsbruches", sondern bis zur rohesten Schmähung in bloßen Worten; daß dagegen, da das preußische Strafgesetzbuch bei der Verläumdung nicht zwischen der „Behauptung nicht erweislich wahrer" und der „Behauptung unwahrer Thatsachen wider besseres Wissen" unterschied, der Abgeordnete, der im besten Glauben auf Grund vertrauenswürdiger und gewissenhaft geprüfter Mittheilungen eine Thatsache behauptet hat, der Strafverfolgung ausgesetzt sei und bestraft werden müsse, wenn seine Beweise gerade dem erkennenden Gericht nicht ausreichend scheinen, die Behauptung als wahr anzunehmen; die gutgläubige Rüge öffentlicher Schäden in der Volksvertretung stände also unter dem Banne des Strafrichters, wie heute noch in der Presse gemäß der herrschenden Rechtsprechung. Die Kunst mit solchen Wortklaubereien — als ob nicht das Fürwahrhalten einer Thatsache auch eine durch ihre Behauptung „ausgesprochene Meinung" wäre — die eigene Ungereimtheit dem Gesetze unterzulegen und sich dann hinter die Unerbittlichkeit dieses Gesetzes zurückzuziehen, ist auch im Deutschen Reiche leider genug verbreitet, so daß es immer noch Noth thut, an diesen vorbildlichen Mißgriff des Obertribunals zu erinnern.

Inzwischen war der innere Frieden in Preußen geschlossen und Twesten hatte dabei als Berichterstatter in erster Reihe mitgewirkt; das Abgeordnetenhaus hatte durch die oben berührte Einschaltung in das Wahlgesetz zum ersten Norddeutschen Reichstage dessen Mitgliedern Schutz für ihre „Aeußerungen" gesichert und diese Bestimmung war wörtlich schon in den preußischen Entwurf der Bundesverfassung übergegangen. Auch war von der zu Folge des Beschlusses vom 29. Januar durchgeführten Anklage Twesten in zwei Instanzen auf Grund des Art. 84 freigesprochen worden, so daß die Regierung es in der Hand hatte, des grausamen Spieles genug sein zu lassen. Für den Grafen zur Lippe aber schienen die Verdienste um die Indemnität, der allein er im Ministerium widersprochen hatte, ein Grund mehr die Verfolgung fortzusetzen. Auf die von der Staatsanwaltschaft eingelegte Nichtigkeitsbeschwerde hob das Obertribunal am 26. Juni 1867 die freisprechenden Erkenntnisse auf und wies das Verfahren in die erste Instanz zurück, die nunmehr an die Rechtsansicht des Obertribunals gebunden war. Am 11. November verurtheilte das Stadtgericht den Abg. Twesten zu der höchsten zulässigen Strafe von zwei Jahren, indem es den Thatbestand der Verläumdung in vier Fällen gegen den Justizminister, in je zwei Fällen gegen das Obertribunal und gegen die preußischen Gerichtshöfe überhaupt, in je einem Falle gegen das Staatsministerium, gegen die Staatsanwaltschaft, gegen den Disciplinarsenat des Obertribunals und gegen den Staatsgerichtshof feststellte; und am Vorabend der Eröffnung des Landtages (14. November) wurde Twesten von seinem Amte als Stadtgerichtsrath suspendirt. Sofort nach Constituirung des Abgeordnetenhauses brachte der Abg. Lasker einen Antrag auf „Declaration" des Art. 84 ein im Sinne des Art. 30 der Bundesverfassung, deren rückwirkende Kraft die Gerichte gebunden hätte. Der freiconservative Abg. v. Guerard stellte dem einen Antrag entgegen, der aus Rücksicht auf das Obertribunal das gleiche Ziel nur für die Folge durch Verfassungsänderung erreichen wollte, während die Fortschrittspartei Uebergang zur Tagesordnung über beide Anträge verlangte, da der Art. 84 ohne Declaration oder Aenderung in ihrem Sinne völlig klar sei. Die Nationalliberalen setzten ihren

Antrag in der für Verfassungsbestimmungen vorgeschriebenen zweimaligen Abstimmung durch, das Herrenhaus lehnte ihn ab, nachdem das Kammergericht, nicht ohne seine unabhängige Auslegung des Art. 84 gegen die bindende Ansicht des Obertribunals zu wahren, die Strafe gegen Twesten unter Annahme mildernder Umstände auf eine mäßige Geldbuße herabgesetzt hatte, sodaß seine Suspension aufgehoben werden mußte. Neben diesem Strafverfahren war eine Disciplinaruntersuchung wegen einer von Twesten am 10. Februar 1866 gegen den Obertribunalsbeschluß im Abgeordnetenhause gehaltenen Rede hergegangen, in welcher das Kammergericht gleichfalls auf eine Geldstrafe erkannte. Auch hier hatte Graf zur Lippe, weil nicht Amtsentsetzung ausgesprochen war, Nichtigkeitsbeschwerde einlegen lassen, die aber der neue Justizminister zurücknehmen ließ. Als beide Erkenntnisse des Obertribunals durch Zurückweisung der Beschwerde Twestens rechtskräftig geworden, schied er freiwillig aus dem Staatsdienste. Nach einigen Monaten wurde ihm eröffnet, daß die wegen „Verläumdung“ verwirkte Strafe, als unter die Amnestie von 1866 fallend, aufgehoben sei.

Für die parlamentarische Redefreiheit in den Landtagen der Einzelstaaten hatte indeß Lasker den Schutz der Bundesgesetzgebung gesucht durch einen Antrag, der dem jetzt geltenden § 11 des Reichsstrafgesetzbuches entsprechend das Recht des Art. 30 der Bundesverfassung den Landtagsmitgliedern der Einzelstaaten gewährte. Der Bundesrath lehnte diesen, vom Reichstage mit großer Mehrheit angenommenen Antrag angeblich wegen „Competenzbedenken“ ab. Graf Bismarck, der sich jetzt wie im folgenden Jahre weigerte, in dieser Frage einen Druck im Bundesrathe zu üben, war gleichwohl, seine eigenen Conflictserinnerungen niederkämpfend, aufrichtig um einen Austrag des Streites in Preußen bemüht. Wie ernstlich er sich mit einer Ausgleichung des schroffen Gegensatzes zwischen den Häusern des preußischen Landtages beschäftigte, zeigten die beiden Vermittlungsvorschläge, die er ohne inneren wie äußeren Zusammenhang den einen (1867) im Abgeordnetenhause, den anderen (1868) im Reichstage anregte, dort in der Richtung, das „Privilegium“ auf die Reden der Abgeordneten zu beschränken, nicht auch für ihre

Weiterveröffentlichung in der Presse gelten zu lassen — hier „wie im zweitgrößten Lande des Bundes“ die Redefreiheit nur zu gestatten gegenüber den Mitgliedern der Versammlung und den Ministern, die „sich wehren können“, aber nicht gegenüber denjenigen, die sich außerhalb des Hauses befinden. Freilich würde die eine wie die andere Beschränkung den sachlichen Zweck der Redefreiheit, die freie Besprechung aller Mißstände der Verwaltung in voller Oeffentlichkeit völlig verfehlen; jene durch äußerste Verkümmerung der Oeffentlichkeit, diese, indem sie alle Handlungen der ausführenden Verwaltung, für die doch die Minister an letzter Stelle verantwortlich sind, der freien Rüge entziehen würde. In der That ist die Redefreiheit der Abgeordneten ein „Privilegium“ so wenig wie die Unzulässigkeit jeder Strafverfolgung gegen den Monarchen, sie ist eine nothwendige Bedingung der Rechtsstellung des Parlaments wie diese des Königs. Wie es vollkommener Widersinn ist, den König, wenn wirklich bei ihm die höchste Staatsgewalt ist, unter ein Gericht zu stellen, das seine Gewalt von ihm ableiten muß, so gilt das gleiche von dem Parlament, das in seiner Aufgabe das Königthum zu beschränken nothwendig eine diesem gleichgeordnete Macht sein muß, da keine höhere Macht von einer untergeordneten beschränkt werden kann. Was der Abgeordnete in Ausübung seines Berufes äußert, ist nicht Handlung des den Gerichten unterworfenen Staatsunterthanen, sondern fällt nothwendig unter die Berathungs- und Handlungsfreiheit der parlamentarischen Versammlung. — Graf Bismarck hat denn auch diese Gedanken einer Beschränkung der Redefreiheit fallen lassen, als im Herbst 1868, nachdem die Rückwirkung der „Declaration“ gegenstandslos geworden, die überwältigende Mehrheit des Abgeordnetenhauses sich auf den Antrag Guerard geeinigt hatte. Er hat dem Herrenhause als dessen Mitglied die Zustimmung zu diesem Beschlusse des anderen Hauses, freilich ohne Erfolg, empfohlen. Nachdem dann auch der Bundesrath in der Session von 1869 noch einmal gegen den wiederholt im Reichstage angenommenen Antrag Lasker seine „Competenzbedenken“ festgehalten, mußte er sie im nächsten Jahre der Verständigung über das Strafgesetzbuch opfern.

Wenn die liberale Partei in diesem Streite ein wirkliches „Frei-

heitsrecht", d. h. eine Grundbedingung des parlamentarischen Rechtsstaates erstritten hat, so war sie in demselben Zeitverlauf mehr als einmal in die Verwirrung der Freiheit des „Volkes" mit der Macht der jeweiligen Parlamentsmehrheit, also der hinter ihr stehenden Gesellschaftsklassen, bis hart an den Rand ernstlicher Gefährdung des Gemeinwohles verfallen. Zwar die erste Session des Norddeutschen Reichstages (10. September bis 26. Oktober 1867) war, wenn auch gelegentlich nicht ohne „lebhaften Kampf der Meinungen", doch in Verständigung über eine lange Reihe von Regierungsvorlagen „im Ganzen stets" mit „großer Mehrheit der Stimmen" verlaufen, und die Thronrede, mit welcher der König von Preußen die Versammlung schloß, erblickte darin „mit lebhafter Befriedigung" einen Beweis des gegenseitigen Verständnisses, in welchem die Volksvertretung Hand in Hand mit den verbündeten Regierungen ihre gemeinsamen Ziele anstrebte. Freilich hatte das Haus am Tage zuvor zu dem Entwurf über die Verwaltung der Bundesschulden, von dessen Verabschiedung die Ausgabe der zur Verstärkung der Flotte bewilligten Anleihe abhing, Beschlüsse gefaßt, denen vorerst der Bundesrath seine Zustimmung versagte, aber nur in der Erwartung, auch darüber in der für das Frühjahr in Aussicht genommenen neuen Session eine Verständigung zu finden. Indeß die am 15. November eröffnete Landtagssession erhielt von erster Stunde an durch die oben berichteten Vorgänge ein völlig verschiedenes Gepräge. Die Regierung hatte das für die Abfindung des Königs Georg zu hinterlegende Kapital vorläufig dem im Vorjahre für den außerordentlichen Bedarf der Heeres- und Marineverwaltung und die Füllung des Staatsschatzes eröffneten Credit entnommen und suchte dafür in dem vorgelegten Rechenschaftsbericht über die Verwendung dieses Credits die Genehmigung des Landtages nach. In der Budgetcommission des Abgeordnetenhauses beantragte der Abgeordnete Twesten als Berichterstatter, die Regierung aufzufordern, durch eine besondere Vorlage die Genehmigung des Landtages zu den Abfindungsverträgen nachzusuchen. Die Regierung ging auf dieses Verlangen in der Weise ein, daß sie einen Gesetzentwurf einbrachte, durch welchen „die Bestreitung" der an den König Georg und Herzog Adolf „gewährten

Ausgleichungssummen" aus dem Credit „auf Grund der Verträge vom 18. und vom 29. September genehmigt" wurde, und die Commission empfahl diesen Entwurf mit einem Vorbehalt der Zustimmung des Landtages zu den im Vertrage mit dem König Georg „vorgesehenen besonderen Anordnungen und definitiven Vereinbarungen." Schon bei der Berathung über den Rechenschaftsbericht in der Commission hatte Twesten ausgesprochen, „die Regierung habe mit ihrem Vorgehen die Bestimmungen des Art. 99(?) der Verfassungsurkunde außer Acht gelassen und weder den Bestimmnngen des Gesetzes noch dem Vertrauen der Landesvertretung entsprochen." Diesen „Vorwurf des Vertrauensbruches" hatte der anwesende Ministerpräsident „entschieden" zurückgewiesen und dann dem Vorsitzenden der Commission und dem Präsidenten des Hauses schriftlich erklärt, „daß ihm sein Amt unmöglich die Entgegennahme persönlicher Beleidigungen zur Pflicht machen könne", indeß hatte er sich durch eine Erklärung der Commission beschwichtigen lassen. Sachlich hatte Graf Bismarck „in dem Verfahren der Regierung höchstens eine bona fide erfolgte Verletzung der Formalien" gefunden, da sie „das Recht zum Abschluß der Verträge jedenfalls gehabt" auf Grund der ihr in den einverleibten Landestheilen bis zum 1. October zugestandenen s. g. Dictatur. In der Verhandlung des Hauses wiederholte indeß Twesten, die Regierung habe „eine Art des Abschlusses und der Erfüllung gewählt, welche unzweifelhaft ihre früheren Versicherungen, das Gesetz und das Recht dieses Hauses verletzt", sie habe die Verträge „nicht unter den Bedingungen der Dictatur" abgeschlossen: Der Vertrag mit dem König von Hannover sei „erst nach dem ersten October ratificirt worden", die Regierung „war auch in keinem Falle berechtigt, auf Grund oder unter dem Vorwande der Dictatur Anleihen für den preußischen Staat zu contrahiren", es sei auch „nicht in Formen abgeschlossen", in welchen „der König als Herzog von Nassau oder als König von Hannover erschienen wäre", sondern „die Krone Preußen hat den Vertrag geschlossen", endlich habe die Regierung nicht „Mittel, aus den neuen Ländern gewählt, um die Verträge zu erfüllen", sondern „das Geld dazu genommen", was ihr durch die vorjährige Anleihe zu anderen Zwecken bewilligt war, eine

„Verletzung des allgemeinen Gesetzes", die aber „um so flagranter" werde durch die „Umstände" der Bewilligung jener Anleihe — nämlich die vom Ministerpräsidenten gegebene Versicherung, „daß zu anderen Zwecken als zu denen der Landesvertheidigung keine Verwendungen aus diesem Credit gemacht werden sollen." Es war eine Art der Rechtsausführung, die im Munde eines privatrechtlichen Sachverwalters als rabulistisch würde verrufen werden, die aber im Munde des Richters noch heute die heilige Strenge des Rechts zu athmen sich vermißt selbst in der Uebertragung auf das öffentliche Recht, das keinen Gegensatz von Mein und Dein kennt, sondern überall nur das Gemeinwohl zur treibenden Kraft hat. Der Redner zeigt sich hier genau in derselben Verschulung des Denkens befangen, aus welcher heraus der Obertribunalsbeschluß vom 29. Januar 1866 und die darauf gebauten Urtheile gegen ihn selbst ergangen waren. Gegen das Recht der Regierung, kraft der Dictatur aus dem Staatsvermögen von Hannover und Nassau 25 Millionen zu vergeben, so gut wie eine Strafprozeßordnung für diese Länder zu erlassen ohne Genehmigung des preußischen Landtages, hat der nationalliberale Führer im Ernste nichts aufgebracht, als daß der Hannoversche Vertrag erst nach dem 1. Oktober 1867 ratificirt worden sei — ein Umstand, der, wenn richtig, nichts daran ändern konnte, daß durch den Abschluß vor diesem Zeitpunkt im Namen des Königs und mit seinem Willen die Ehre des preußischen Staates verpfändet war, den Vertrag zu ratificiren, wenn es von dem anderen Theile geschah. Wenn die Regierung, wie der Redner nicht bestritt, kraft der Dictatur befugt war, Vermögensbestände der ehemaligen Staaten Hannover und Nassau wegzugeben, so ist nicht ersichtlich, warum sie nicht statt dessen dieses Vermögen mit einer Anleihe hätte belasten dürfen. Da aber die Dictatur d. h. die unbeschränkte Staatsgewalt in diesen Landen nur dem Könige von Preußen zustand, der weder König von Hannover noch Herzog von Nassau war, so hatte er auch über ihr Vermögen nur im Namen der „Krone Preußen" Verträge schließen können. Art. 99 der preußischen Verfassung, der bestimmt, daß alle Ausgaben des Staates auf den jährlichen Etat gebracht werden sollen, hatte mit diesen Verträgen nichts zu thun, da er bis zum

1. Oktober in Hannover und Nassau nicht galt, aber auch nicht mit der Entnahme der Abfindungsbeträge aus der preußischen Staatsanleihe, da diese auf einem neben dem Etat für 1867 hergehenden Anleihegesetze beruhte. Es blieb also in der That nur der von der Regierung zugestandene formale Verstoß, daß sie diese Mittel statt aus dem ehemaligen Staatsvermögen von Hannover und Nassau, das durch die Einverleibung dieser Staaten ein vorerst nicht unter der Verfassung stehender Theil des preußischen Staatsvermögens geworden war, aus einer Anleihebelastung dieses Vermögens entnommen hatte. Wenn Twesten dagegen bemerkte, daß „alles Recht zuletzt etwas formelles ist", so verkannte er gröblich den Sinn dieses richtigen Satzes, der nichts weniger besagt, als daß die Form, durch die ein bestimmter Inhalt erst Recht wird, darum Selbstzweck unabhängig von und gar entgegen diesem Inhalt wäre, der im Gebiete des öffentlichen Rechtes überall und immer wieder nur das Gemeinwohl ist. Ob der eingestandene formale Verstoß der Regierung durch parlamentarische Genehmigung ihres Verhaltens zu heilen sei, konnte, wenn ihre Gutgläubigkeit außer Frage stand, immer nur davon abhangen, ob sie durch dieses Verhalten das Gemeinwohl des preußischen Staates geschädigt habe. Sie machte aber mit bestem Grunde geltend, daß sie es vielmehr gefördert, indem sie dem preußischen Staate die Domänen von Hannover und Nassau erhielt, über die sie verfügen konnte und auf die der König Georg es abgesehen hatte. Wenn aber gegen die Gutgläubigkeit des Ministerpräsidenten Twesten dessen vorjährige Versicherung ins Feld führte, so war das ein Maß von Rabulistik, an dessen eigene Gutgläubigkeit noch zu glauben schwer hält. Jene Versicherung konnte doch nur den Sinn haben, daß kein Theil des bewilligten Credits zu einem vom Landtage nicht bewilligten Zwecke verbraucht werden solle — die für die Abfindung verwendete Anleihe war aber doch nicht zur Minderung des preußischen Staatsvermögens verbraucht, wenn ein gleichwerthiger und günstiger angelegter Vermögenstheil dafür in den nicht vergebenen Domänen dem preußischen Staate erhalten war. Und wenn nun zuletzt auf diese in jedem Gliede gleich haltlose Rechtsausführung Twesten den Satz thürmte, „daß mit einer Re-

gierung, welche das für zulässig hielt, eine parlamentarische Regierung, daß ein gutes Einvernehmen, wie die gegenwärtige Lage Preußens und Deutschlands es vor Allem nothwendig macht, zwischen der Regierung und allen denen, welchen an festen Rechts- und Verfassungszuständen gelegen ist, niemals möglich ist", so ist nur die Gelassenheit zu bewundern, mit der Graf Bismarck dieses nach der Lage des Falles freventliche Urtheil aufnahm. Das Ende war doch, daß Twesten, nachdem er die Fahne aufgepflanzt, um die der größere Theil seiner altländischen Parteigenossen mit der Linken sich zur Ablehnung der Vorlage zusammenschaarte, und einen neuen werthvollen Beitrag zum eisernen Bestande ihrer Angriffe den Conflictsgegnern des leitenden Staatsmannes gestiftet, selbst kurz umschwenkte und für die Genehmigung zu stimmen erklärte. Es kann sein Andenken nur ehren, ihm nicht aufs Wort zu glauben, daß ihn dazu nur „die einfache Pression" bewege, „welche in der vollendeten Thatsache liegt." Er war zu sehr Staatsmann, um dem Gewicht der politischen Gründe des Grafen Bismarck für die Abfindungsverträge, vor Allem der dreifachen Rücksicht auf das Gefühl der neuen Staatsgenossen, auf das Gefühl des Königs Wilhelm und auf das Urtheil der befreundeten Regierungen derart sich zu versperren, wie die kleineren Geister, die sonst gern seinen Spuren folgten, oder mit dem Panzer des Rechts so undurchdringlich sich zu umhüllen, wie Gneist, dessen wohl begründete Werthschätzung des Gesetzes für das öffentliche Recht hier wie bei der wichtigeren Abstimmung gegen die Indemnität sich zur Ueberschätzung verirrte. Daß die Linke in der durch Gewöhnung ins „Unbewußte" gehobenen politischen Heuchelei ihr „Gewissen" anstachelte, indem sie gegen die hohen Abfindungssummen den ostpreußischen Nothstand und die zerschossenen Glieder der Invaliden von Langensalza ins Feld führte, verdient nur Erwähnung wegen desselben Mißbrauchs, der gleich hinterher von der entgegengesetzten Seite mit demselben Worte getrieben wurde. Mit etwas verständiger Ueberlegung hätte sich dieses Gewissen dabei beruhigen können, daß die Mißernte von 1867, die den Nothstand verursachte, aller Wahrscheinlichkeit nach auch eingetreten sein würde, wenn der Feldzug von 1866 kein hannöversches und nassauisches Staatsvermögen für

die preußische Regierung verfügbar gemacht hätte, und daß wer die Einverleibung von Hannover durch den Kriegszustand wohl begründet fand, in den Hannover zu Preußen getreten, doch auch die Kriegshandlungen des Königs von Hannover als rechtmäßig zu achten habe.

Nur drei Tage nachdem die conservative Partei in dieser Sache Mann für Mann zum leitenden Staatsmanne gestanden und ihm eine Mehrheit von weit über zwei Dritteln des Hauses verschafft hatte, sah er diese bis dahin immer noch zuverlässigste Stütze seiner Politik jählings zusammenbrechen. Eigener ernsthafter Führer ermangelnd, seit Moritz von Blanckenburg sich in den Reichstag zurückgezogen, folgten die Conservativen dicht geschaart der Führung des altliberalen Freiherrn von Vincke zum Kampf gegen die Vorlage über den Hannover'schen „Provinzialfonds", im Bunde mit der Linken und einem Theile der Nationalliberalen. Nach allen Stößen, die diese scheinbar unwandelbare „Mitte" des Altliberalismus im Laufe zweier Jahrzente von „links" nach „rechts" und wieder zurück meist über die Mitte hinausgeworfen hatten, kam Vincke hier auf die Grundverkehrtheit zurück, mit der von ihm und seinen Freunden das Schicksal des vereinigten Landtags entschieden worden war — politische Fragen als Rechtsfragen zu behandeln, indem er Parteiforderungen und Interessen für Rechtsansprüche ausgab. So wenig die jetzige Provinz Hannover ein „Recht" auf die ihr zugesagte Ausstattung hatte, so wenig gab es ein „Recht" der alten Provinzen, dessen „Verletzung" abzuwehren die conservativen Abgeordneten sich in ihrem „Gewissen" gebunden halten konnten — auch dieser Tugendmantel deckte nur das Vorurtheil und die Kleinlichkeit von Interessen, über denen das Gemeinwohl verkannt wurde. So treffend wie fruchtlos sagte Graf Bismarck: „Man möchte glauben, daß die Herren sich hier als Richtercollegium fühlten, welches die Gesetze auszulegen und nach ihnen Recht zu sprechen hätte, daß die höhere Bestimmung vergessen wird, daß wir hier Gesetze nicht nachzuschlagen, sondern zu machen haben . . so . . wie es dem Vortheile des preußischen Staates, an dem höchsten Maß gemessen, das man für Vortheile anlegen kann, entspricht" — dem Gemeinwohl. Vergebens legte der Minister-

präsident dar, daß nach diesem Maßstabe nicht nur das ein „Vortheil" für den preußischen Staat sei, in bestrittenen Rechtsfragen durch Entgegenkommen auf die neuen Staatsgenossen versöhnend zu wirken, sondern noch mehr, daß mit der Ausstattung einer Provinz zur Bestreitung öffentlicher Leistungen der Vorgang zu einer „Decentralisation" durch landschaftliche Selbstverwaltung gemacht werde, die alsdann den übrigen Landestheilen nicht versagt bleiben könne. Der Kardorff'sche Vermittlungsvorschlag, der Provinz Hannover im Staatshaushalt einen jährlichen Zuschuß von 500,000 Thlr. zu gewähren, erlangte nur die knappe Mehrheit von 197 gegen 192 Stimmen, die sich erst in der Schlußabstimmung über die Vorlage auf 200 gegen 168 erhöhte, nachdem die tiefe Erregung des leitenden Staatsmannes über den Abfall seiner Partei bekannt geworden war. Ein den Conservativen durchaus wohlwollender Bericht, der über diese Vorgänge an den in Italien weilenden Kriegsminister gelangte, verräth doch so viel, daß es nicht das „Gewissen", vielmehr zumeist die Verstimmung gewesen war, was sie zum ‚hartnäckigen Widerstande getrieben — daß Graf Bismarck mit der Partei „Alles machen könnte", wenn er sich nur „herablassen wollte, sie halb so gut zu behandeln, wie die Nationalliberalen." Aber die Vorwürfe, die ihm gemacht werden, wiederholen nur, was er öffentlich schon in schlagender Weise widerlegt hatte. Daß die Vorlage dem „eigentlichen Wunsche" des Königs entsprang und die Zusage der Dotation mit dessen ausdrücklicher Zustimmung gemacht worden, war von den Wahlen des letzten Herbstes bekannt gewesen, und die überall ihre besondere Königstreue im Munde führten, bedurften am wenigsten einer vorherigen Anmahnung, diese Thatsache nicht außer Acht zu lassen. Graf Bismarck hat auch nicht verlangt, die Conservativen müßten „in allen Fragen unbedingt" mit ihm stimmen, er hat ausdrücklich „große politische Principien" ausgenommen, die hier in keiner Weise betheiligt seien. Er hat ihnen nur vorgehalten, daß „eine constitutionelle Regierung nicht möglich ist, wenn die Regierung nicht auf eine der größeren Parteien mit Sicherheit zählen kann, auch in solchen Einzelheiten, die der Partei vielleicht nicht durchweg gefallen. Hat eine Regierung nicht wenigstens eine Partei im Lande, die

auf ihre Auffassungen und Richtungen in dieser Art eingeht ... dann muß sie sich eine Majorität künstlich schaffen oder vorübergehend zu erwerben suchen. Sie verfällt dann in die Schwäche der Coalitionsministerien und ihre Politik geräth in Fluctuationen, die für das Staatswesen und namentlich für das conservative Princip von höchst nachtheiliger Wirkung sind." Das heißt eben: das einzig mögliche Verhältniß eines wahrhaften Staatsmannes im Unterschiede von Demagogen zu einer Partei ist, daß sie ihre Interessen und Meinungen seiner staatsmännischen Einsicht unterordnet, wenn auch auf dem Wege des vertraulichen Austauschs, indem er sich stets vergewissert hält, wie viel er ihrem „Princip" d. h. ihrem Grundinteresse den Umständen nach abringen kann. Versagt die Selbstverleugnung der Partei vor dem Staatsmanne, den sie nicht im Stande oder auch nur Willens ist zu „stürzen" und aus ihrer Mitte zu ersetzen — muß er sich die Zustimmung aus allen Winkeln und Ecken der parlamentarischen Versammlungen heranziehen, so mag er im Einzelnen manches Gute und Großes erreichen, wenn ihm die Tagesströmung dabei zu Hülfe kommt — was aber auf diesem Wege nicht möglich ist, das ist eine stetige Regierung und eine ruhige, nicht stoßweise Fortbildung der öffentlichen Zustände. Eine erschreckend klare und doch auf allen Seiten unverstanden gebliebene Voraussicht in die ganze Geschichte der Bismarck'schen Staatsleitung in den nächsten zwei Jahrzehnten. Conservative und Liberale mußten nach einander die Probe machen, wie sehr sie „auf den Namen" des leitenden Staatsmannes gewählt waren; aber auch ihm blieb die Erfahrung nicht erspart, daß eine große und zugleich allezeit zuverlässige Partei sich nicht aus der Erde stampfen läßt noch dem Staatsmann in der flachen Hand wächst, und daß je gelegentlicher die Coalitionen, desto stärker die Fluctuationen der mit ihr versuchten Politik sind.

Für diesmal schien der Riß zwischen den alten Freunden nicht unheilbar; nicht drei Monate nach den wechselvollen Redeschlachten im Abgeordnetenhause konnte Blanckenburg an den immer noch abwesenden Kriegsminister schreiben: „Parlamentarisches Regiment oder Königliches — da haben wir gestern (22. April 1868) wieder diese Flagge wehen lassen im Reichstag unter Bismarck's entschie-

denster Führung." Die alten Truppen hatten sich wieder freudig um den bewährten Führer geschaart, als ihnen die Liberalen in rührender Aufopferung den gewohnten Schlachtruf noch einmal entgegenbrachten. Der Bundesrath hatte zu dem unerledigt gebliebenen Entwurf des Bundesschuldengesetzes die übrigen Aenderungen des Reichstags angenommen, um einer desto sicherer zu widerstehen. Schon die Thronrede sprach bestimmt das Vertrauen aus, daß dieses Entgegenkommen die gleiche Erwiderung finden werde. Alsbald indeß wurde in der Commissionsberathung von Twesten die vom Bundesrathe zurückgewiesene Bestimmung wieder eingebracht: „Ergeben sich gegen die Dechargirung Anstände oder finden sich sonst Mängel in der Verwaltung des Bundesschuldenwesens, so können die daraus hergeleiteten Ansprüche sowohl vom Reichstage als vom Bundesrathe gegen die nach § 7 dieses Gesetzes verantwortlichen Beamten verfolgt werden. Der Reichstag kann nöthigenfalls mit der gerichtlichen Geltendmachung der von ihm gewählten Mitglieder die Bundesschuldencommission beauftragen." In § 7 des Entwurfs waren unter drei Gruppen genau die Handlungen bestimmt, für welche die aus dem Director der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden und drei vom Bundespräsidium ernannten Mitgliedern bestehende Bundesschuldenverwaltung „unbedingt" verantwortlich gemacht wurde, dann hieß es: „In allen übrigen Beziehungen hat die Bundesschuldenverwaltung den Anordnungen und Anweisungen des Bundeskanzlers Folge zu leisten, welchem die Verantwortlichkeit für dieselben obliegt." Nach dem klaren Wortlaut des Twesten'schen Antrags sollte also die bei Berathung der Norddeutschen Bundesverfassung in jeder Gestalt und selbst als bloße Anweisung auf die Zukunft abgelehnte Ministeranklage in einer bestimmten Richtung sogar als Civilklage eingeführt, weiter aber ein gleiches Klagerecht des Reichstags auch gegen Beamte von nicht ministerieller Stellung begründet werden, so weit sie kraft ihrer eigenen Verantwortlichkeit den Anweisungen des sonst ihnen vorgesetzten Ministers sich widersetzen konnten. Das letzte war über alle parlamentarische Verfassung hinaus — das impeachment steht dem englischen Unterhause nach dem bestimmten Zeugnisse Blackstone's nur gegen great and enormous offenders

zu, die in der Lage sind, sich der ordentlichen Strafverfolgung zu entziehen — ein Rückgriff auf die landständische Mitregierung in den deutschen Landesherrschaften und wurde schon darum von den verbündeten Regierungen mit bestem Grunde als schlechthin unzulässig zurückgewiesen. Der Anlauf zur Ministeranklage wäre unverfänglich gewesen, wenn er wie im Jahre darauf in einem selbständigen Beschlusse des Reichstages geschah, dem der Bundesrath ohne Weiteres die Zustimmung verweigern konnte. Hier aber sollte, da mit dem Gesetze auch die Anleihe für den Flottenbau scheitern mußte, das Pflichtgefühl der Regierungen für die Förderung dieser nationalen Angelegenheit als Hebel benutzt werden, um ihnen die Zustimmung zu einem doppelt unannehmbaren Machtanspruch des Reichstages abzunöthigen. Es war dies der Sache und dem Ergebnisse nach ganz der seit den Anfängen der englischen Parteiregierung und mit schließlichem Erfolg bestrittene Machtmißbrauch des tacking to a money bill, das Anheften sachlich fremder Bestimmungen an eine Geldbewilligung, die das Oberhaus nur im Ganzen annehmen oder verwerfen konnte. Daß unter allen Scheingründen der Sicherung des Bundescredits — als ob der preußische Staatscredit bis dahin unter einem Mangel der Rechtssicherheit gelitten hätte —, nur die Conflictserinnerungen sich versteckten, verrieth die Hinweisung auf die unbewilligte Ausgabe von Darlehnskassenscheinen bei Ausbruch des Krieges von 1866 — eine Finanzmaßregel, ohne die der niederschmetternde Erfolg der preußischen Heere unmöglich gewesen wäre und für die in Anerkennung dessen die Regierung volle Entlastung erhalten hatte. So schnell war das große Wort des leitenden Staatsmannes vergessen, das er unter dem Beifall der Liberalen den Conservativen im Streit entgegengeworfen hatte: „Daß ich den Conflict nicht fürchte, meine Herren — ich habe ihm ehrlich die Stirn gezeigt drei Jahre hindurch, aber ihn zu einer permanenten nationalen Institution zu machen, ist nicht meine Absicht.“ — Die nationalliberale Partei setzte ihren in der Commission mit Stimmengleichheit abgelehnten Antrag im Hause mit 131 gegen 114 Stimmen durch; der Bundeskanzler zog darauf sofort die Vorlage des Bundesrathes zurück und die Regierung verfügte alsbald die Einstellung aller nicht ganz dring-

lichen Arbeiten für die Marine. Die Partei, die sich derart ihre vermeinte Waffe entwunden sah, lenkte ein und nach kaum sechs Wochen wurde eine Verständigung erreicht: „bis zum Erlaß eines definitiven Gesetzes über die Bundesschuldenverwaltung" wurde die Verwaltung der Marineanleihe der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden nach Maßgabe des für diese geltenden preußischen Gesetzes mit einigen besonderen Bestimmungen übertragen. Es war der erste Rückzug dieser Art in einer langen Reihe ähnlicher, den die nationalliberale Partei unter dem Hohne ihrer „Freunde" von der Linken und dem Schimpf der charakterlosen Preisgebung eines „Freiheitsrechtes" vollzog. Wenn die Partei dabei dieses „Recht" wenigstens für eine bessere Zukunft gewahrt zu haben meinte, so hat es seitdem unter dem Staube eines Menschenalters gemodert; mit wörtlich demselben Vorbehalt ist jede neue Bundes- und Reichsanleihe der preußischen Behörde in Verwaltung gegeben worden.

Zwischen die beiden Verhandlungen des Reichstages über die Bundesschulden war die erste Session des Zollparlaments gefallen. Bei den Wahlen zu demselben hatte in Württemberg und Bayern der härteste Particularismus den Sieg davon getragen: dort hatte die conservative Bureaukratie Schulter an Schulter mit der Demokratie die „deutsche Partei" in allen Wahlkreisen geschlagen, hier war die unter dem Namen der „Patrioten" auftretende extrem clericale Partei in die Mehrzahl der Wahlsitze eingedrungen, die im folgenden Jahre auch bei den Landtagswahlen ein wenn auch nur geringes Uebergewicht erlangte und damit das Ministerium Hohenlohe zu Fall brachte. Da auch in Baden die Nationalliberalen nur eben die Mehrheit erreichten, fand sich im Zollparlament eine aus Clerikalen, Demokraten und bureaukratischen Conservativen gemischte „süddeutsche" Fraction zusammen, die zwei Drittel der süddeutschen Mitglieder vereinigte. Sie hatte indeß keinen anderen wirklichen Einfluß, als daß die Entscheidung um so mehr den norddeutschen Nationalliberalen zufiel. Sie allein waren verantwortlich dafür, daß wie der Reichstag jede Erhöhung indirekter Steuern so auch das Zollparlament in seinen beiden ersten Sessionen jede Zollerhöhung ablehnte, die nur annähernd die in verschiedenen

Einnahmequellen eingetretenen Ausfälle ersetzt hätte, und in Folge dessen auch beide Male die Revision des Zolltarifs scheiterte, da der Bundesrath seine Vorlage für untheilbar erklärte. Graf Bismarck hat in diese Verhandlungen lebhaft eingegriffen, vornehmlich wegen der Lage der preußischen Finanzen, und zumal nachdem für das Jahr 1869 nur durch Verbrauch von Aktivvermögen des Staates das Gleichgewicht im Staatshaushalt hergestellt war. Tiefgehende Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Finanzminister hatten bei jenen Verhandlungen auch nur äußerlich nicht wohl verhüllt werden können. Als der leitende Staatsmann im Sommer 1869 mit unbestimmtem Urlaub sich auf sein Gut Varzin zurückzog, hatte er für den Präsidenten des Bundeskanzleramtes Delbrück die Theilnahme an allen Berathungen des preußischen Staatsministeriums über Bundesangelegenheiten erwirkt. Obwohl er noch in demselben Jahre auch zum Staatsminister ernannt wurde, ist übrigens Delbrück niemals Mitglied des Staatsministeriums geworden.

Von seinem Ruhesitz aus schrieb Graf Bismarck am 10. Oktober 1869: „Ich weiß nicht, ob ich bald nach Berlin gehe; vor dem 1. Dezember schwerlich. Ich möchte gern abwarten, ob mir der Landtag nicht den Gefallen thut, einige meiner Collegen zu erschlagen; wenn ich unter ihnen bin, so kommt die Schonung, die man mir gewährt, den anderen auch zu gut. Unsere Verhältnisse sind so sonderbar, daß ich zu wunderlichen Mitteln greifen muß, um Verbindungen zu lösen, die gewaltsam zu zerreißen mir manche Rücksichten verbieten." Der preußische Landtag war damals bereits eröffnet; der Finanzminister, nachdem er sich vergebens bemüht, im Abgeordnetenhause für die in der Thronrede angekündigte Deckung des Defizits durch einen Steuerzuschlag Boden zu gewinnen, erhielt am 25. Oktober vor der Generaldebatte über das Budget die erbetene Entlassung und der Präsident der Seehandlung Camphausen wurde sein Nachfolger. Nachdem dieser für die einstweilige Herstellung des Gleichgewichts durch theilweise Einstellung der gesetzlichen Schuldentilgung eine Mehrheit von zwei Dritteln des Abgeordnetenhauses gefunden, zeigte sich in der folgenden Session des Zollparlaments, daß die Verständigung über den

Zolltarif nur von dem Einvernehmen der norddeutschen Nationalliberalen und Conservativen abhing.

In Preußen wurde indeß während der nächsten Jahre kein Minister weiter „erschlagen"; die „Gespielen" zogen sachte in ihren Geleisen fort. Die Thronrede zum Schluß der Landtagssession von 1868—69 hatte zwar ausgesprochen, „daß die Vermittlung widersprechender gleichberechtigter Ueberzeugungen und damit die Ueberwindung einer vom parlamentarischen Leben unzertrennlichen Schwierigkeit in der gegenwärtigen Sitzung in einem Maße gelungen ist, welches einen entschiedenen Fortschritt unserer verfassungsmäßigen Entwickelung bekundet." Indeß der Ertrag dieses Fortschritts war einstweilen dürftig genug und traf zumeist die Ausgleichung der letzten Schwierigkeiten in den neuen Landestheilen. „In Betreff der Fortbildung unserer corporativen Organisation" mußte die Thronrede auf die nächste Session vertrösten, da Graf Eulenburg erst wenige Wochen vor Schluß des Landtages so weit gekommen war, einen Kreisordnungsentwurf zunächst 21 Vertrauensmännern vorzulegen, unter denen übrigens nur vier aus der conservativen und drei aus der freiconservativen „Fraction" berufen waren. Mit einem Entwurf über „die anderweitige Feststellung der Wahlbezirke für das Haus der Abgeordneten" war Graf Eulenburg gescheitert. Die beliebige Eintheilung der Wahlbezirke für jede Neuwahl, die als „Wahlkreisgeometrie" in Bayern noch damals lebhaft angefochten wurde, war in Preußen durch ein Gesetz von 1860 ausgeschlossen worden. In diesem waren feste Wahlbezirke in der Art gebildet, daß durchweg zwei oder drei Verwaltungskreise zusammengelegt wurden, um eine möglichst gleichmäßige Vertheilung der Abgeordneten nach der Zahl der Wähler durchzuführen. In den neuen Landestheilen war dagegen Graf Eulenburg davon ausgegangen, möglichst jeden Verwaltungskreis für sich einen Abgeordneten wählen zu lassen. Da die Verwaltungskreise zugleich Kommunalverbände bildeten und in dieser Richtung nach dem Plane der neuen Kreisordnung eine bedeutungsvolle Fortentwickelung erhalten sollten, so war der Entwurf ein Rückgang auf die ursprüngliche gesunde Bildung des englischen Unterhauses als einer Vertretung nicht von beliebigen Kopfzahl-

gruppen, sondern der geschichtlichen Gemeinheiten des Landes, communitates terrae (daher house af commons). Die Regierung indeß wußte für ihren Entwurf nur vorzubringen, daß „so die Meinung der Bevölkerung am besten zum Ausdruck kommen könne", „die Minoritäten zu besserer Geltung kommen würden" — worauf Twesten entrüstet rief: „Eine sociale Interessenvertretung soll in diesem Hause nicht Platz greifen — die Minorität bedeutet die Partei, das Interesse der Staatsregierung — sie muthet uns also zu, daß wir ihr noch dazu verhelfen sollen, daß ihre Minorität in diesem Hause die Majorität erlange!" Vor so schlagenden Gründen mußte die Vorlage zusammenbrechen — Graf Eulenburg zog sie zurück, nachdem der erste Satz abgelehnt war. Aber auch von den drei Resolutionen, mit denen die Linke und die Mitte des Hauses die Ablehnung zu begleiten suchten, und die auf verschiedenen Wegen übereinstimmend zur Einführung der allgemeinen gleichen und direkten Wahl für das Abgeordnetenhaus führten, erlangte keine die Mehrheit, weil die Conservativen gegen alle stimmten. Die Parteien erfuhren einmal an sich selbst, was sie sonst die Regierungen erfahren lassen, daß eine Versammlung über nichts so leicht sich einigt als über das, was sie nicht will. Die Fortschrittspartei hatte das Wahlsystem des Bundes ohne weitere Aenderung auf Preußen übertragen wollen, die freiconservative die Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses „in Bezug auf Abgrenzung der Wahlbezirke, Wahlmodus und Zahl der Abgeordneten mit der des Reichstags in Einklang bringen", die Nationalliberalen endlich in einem Unterantrage diesen Einklang schlechthin durchführen, so daß die preußischen Abgeordneten zum Reichstage zugleich das Abgeordnetenhaus bilden sollten. Gegen den letzten Gedanken wendete Graf Bismarck staatsrechtlich ein, daß er mit dem Rechte des Königs das Abgeordnetenhaus aufzulösen unverträglich sei, oder wenn die Folge seiner Ausübung zugleich eine theilweise Auflösung des Reichstags wäre, in die Bundesverfassung eingreifen würde. Politisch verwarf er die nothwendige Häufung der Mitgliedschaft in den beiden Wahlkörperschaften, weil sie die Mitglieder des Herrenhauses vom Reichstage ausschließen, andererseits aber die Zahl der Berufsparlamentarier vermehren würde,

die er als „parlamentarische Bureaukratie“ insoweit mit Grund bezeichnete, als sie nicht eine unabhängige gesellschaftliche Stellung der parlamentarischen Arbeit widmen, sondern umgekehrt die parlamentarische zur Grundlage ihrer gesellschaftlichen Stellung machen.

In derselben Session hatten die liberalen Parteien nicht ohne Unterstützung der freiconservativen ihre erbitterten Angriffe gegen „Geist“ und „System“ der Cultus- und Unterrichtsverwaltung wieder aufgenommen. Einer Gesetzwidrigkeit konnte man den Minister von Mühler deshalb nicht überführen, weil es in seinem Verwaltungszweige an einer dem geltenden Verfassungsrechte entsprechenden, wenn nicht an jeder eingehenden Gesetzgebung fehlte, sodaß die Angriffe zuletzt in die Forderung eines Unterrichtsgesetzes ausliefen. Eine Vorlage über die Versorgung von Lehrerwittwen und -Waisen scheiterte daran, daß in der kläglichen Finanzbehandlung die Mittel für den vom Abgeordnetenhause beschlossenen Staatszuschuß nicht aufzutreiben waren. — Selbst der neue Justizminister hatte sich im Anfange der Session in eine Confliktshitze hineingeredet, als ihm ein unbedeutender Posten für Hülfsrichter beim Obertribunal gestrichen werden sollte, über deren gesetzliche Zulässigkeit lebhaft gestritten wurde. Der Minister, der es für angezeigt hielt zu versichern, daß er von „liberalisirenden Neigungen frei sei“ und „mit politischen Parteien nicht liebäugele“, verstieg sich zu der Ankündigung, er würde die gestrichene Summe nach Bedarf doch verwenden, übrigens auch Richter finden, die ohne Diäten bereit wären beim Obertribunal auszuhelfen. Twesten antwortete darauf, diese „Drohungen“ und „Provocationen“ gingen „weit über das hinaus, was uns bisher geboten ist“, und der Erfolg war, daß der im letzten Jahre noch bewilligte Posten nun erst recht abgesetzt wurde. Am Ende verstand sich der Justizminister gegen Bewilligung von drei neuen Richterstellen beim Obertribunal doch zu der Erklärung, „die Hülfsrichterfrage habe nicht günstig auf das Ansehen des Obertribunals eingewirkt“ und er werde nach Besetzung der neuen Stellen „unter allen Umständen keine Hülfsarbeiter mehr bei denselben zulassen.“ Seine große Vorlage über Eigenthum an Grundstücken und Hypothekenbelastung vermochte der

Minister weder in dieser noch in der nächsten Session zur Durchberathung zu bringen.

Das politisch folgenschwerste Ergebniß der Session war die Genehmigung der Beschlagnahme des Vermögens des Königs Georg und des Kurfürsten Wilhelm wegen der von ihnen unterhaltenen landesverrätherischen Umtriebe. Ueber diesen Grund war die große Mehrheit des Abgeordnetenhauses (256 gegen 70 Stimmen) ebenso einverstanden wie darüber, daß die Regierung die Einkünfte der beschlagnahmten Capitalien zur Abwehr dieser Umtriebe zu verwenden habe. Beiläufig wurde auch bemerkt, daß etwaige Jahresüberschüsse eine passende Verwendung zu gemeinnützigen Zwecken für Hannover und Hessen finden könnten, da die Regierung nicht den Beruf habe für Landesfeinde Ersparungen zu machen. Da man aber ängstlich bedacht war, jeden Schein einer Confiscation zu vermeiden, so begnügte sich das Abgeordnetenhaus mit der Bestimmung, daß die Beschlagnahme nur durch Gesetz wieder aufgehoben werden könne. Darüber scheinen sich die Regierung und das Haus gegenseitig getäuscht zu haben, ob jene über die verwendeten Einkünfte dem Landtage Rechnung zu legen habe. In der folgenden Session sprach das Staatsministerium in einem Schreiben an den Präsidenten des Abgeordnetenhauses vom 10. Dezember 1869 aus, daß es zur Rechnungslegung an den Landtag nicht verpflichtet zu sein glaube, weil Einnahmen und Ausgaben nicht für Rechnung der Staatskasse, sondern der depossedirten Fürsten erfolgen. Dabei ist es trotz vereinzelter Einwendungen geblieben, und da es zu einer gesetzlichen Aufhebung der Beschlagnahme nicht kam, hat sich der Zustand über ein Vierteljahrhundert erhalten, daß die Regierung unverantwortlich über einen alle üblichen „Dispositionsfonds" weit übersteigenden Einnahmebetrag verfügte. Sie hat dadurch auf die Dauer immer maßlosere Verdächtigungen der Opposition über sich herbeigezogen, die bald das Wort Reptilien, mit dem Graf Bismarck die geheimen Werkzeuge des Landesverrathes bezeichnet hatte, auf die Werkzeuge der Regierung und besonders die Zeitungen umkehrte, die nach allgemeiner Annahme und zwar nicht nur innerhalb der Hannoverschen und Hessischen Lande, zur „mittelbaren Abwehr feindlicher

Unternehmungen" aus diesem „Reptilienfonds" Unterstützung erhielten.

Die Reichstagssession von 1869 verlief abgesehen von den Steuerfragen ohne große politische Erregung; zur Erfrischung der Gemüther mußte schon eine Verordnung des Bundespräsidiums, die auf Grund des Art. 61 der Verfassung als Theil der preußischen Militärgesetzgebung in den übrigen Bundesstaaten die preußischen Vorschriften über die „Heranziehung" der Militärpersonen zu den Communalabgaben d. h. die theilweise Befreiung von diesen eingeführt hatte, zu einer „Erschütterung des Vertrauens zur Bundesregierung bezüglich ihrer Verfassungstreue" aufgebauscht und dazu das Gespenst des „Militärstaates" beschworen werden. Die Thronrede hatte neben einer Reihe von Vorlagen zur wirthschaftlichen und Justizgesetzgebung auch die von Sachsen vorgeschlagene Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen und die Uebernahme der Auslagen für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten auf den Bundeshaushalt angekündigt. Der Antrag dazu war vom Bundeskanzler auf wiederholte Anregung im preußischen Abgeordnetenhause und nach vertraulicher Verständigung mit den verbündeten Regierungen im Bundesrathe mit einer Begründung eingeführt, deren erster Satz aussprach: „Der Norddeutsche Bund trägt vermöge seiner auf den Schutz des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie auf die Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes gerichteten Zwecke und vermöge seiner von jeder Kündigung unabhängigen Dauer den Charakter einer völkerrechtlichen Persönlichkeit" — die wie es weiter hieß durch die Beglaubigung der Gesandten von und bei dem Bunde und zahlreiche völkerrechtliche Verträge „in den allgemeinen internationalen Verkehr eingeführt" sei. Alle diese Merkmale bis auf das letzte trafen auch beim Deutschen Bunde zu und stellen für ihn geschichtlich denselben „Charakter" fest. — Das „Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten" war im Etat für 1870 hinter Bundeskanzleramt, Bundesrath und Reichstag aufgeführt und die Bundesconsulate ihm angereiht, deren „geschäftlicher Zusammenhang mit dem auswärtigen Amte" dadurch nach der Thronrede erhalten werden sollte; sie

schieden also jetzt aus dem Amtskreise des Bundeskanzleramtes wieder aus.

Für einen Antrag auf Errichtung verantwortlicher Bundesministerien des Auswärtigen, des Krieges, der Marine, der Finanzen und des Handels und Verkehrs hatten die Nationalliberalen diesmal außer der Linken auch die Freiconservativen gewonnen, freilich um den Preis, die rechtliche Ausgestaltung der Verantwortlichkeit nicht zu berühren, so daß Graf Bismarck dem Antrage mit Grund Mangel an Klarheit über den Gedanken seiner Urheber vorhielt. Er wahrte auch diesmal gegen die vorgeschlagene Einrichtung die verfassungsmäßige Stellung des Bundesrathes und seiner Ausschüsse, die er eben jetzt als die eigentlichen Ministerien in der Bundesverwaltung bezeichnete. Freilich hatte dem Bundesrath in seiner ersten Zusammensetzung außer dem Grafen Bismarck als Bundeskanzler kein preußischer Minister angehört; ihre Ministerialdirektoren führten neben dem Präsidenten des Bundeskanzleramtes den Vorsitz in den Ausschüssen. Erst nach der Rückkehr von seinem Urlaub schied der Kriegsminister v. Roon aus dem Reichstage und trat an die Spitze des Ausschusses für das Landheer, und noch in der Session von 1869 vertheidigte sich Herr v. d. Heydt auf die Angriffe gegen seine Finanzpolitik im Reichstage als schlichter Abgeordneter. Aber im folgenden Jahre erscheinen auch die Minister Camphausen als Vorsitzender der Ausschüsse für Zoll- und Steuer- und für Rechnungswesen, Dr. Leonhardt als Vorsitzender des Justizausschusses. — Schärfer als früher sprach sich diesmal Graf Bismarck über die Reibungen aus, die ein collegiales Bundesministerium nach Art des preußischen Staatsministeriums für den Bundeskanzler verursachen würde; und schlagend war seine Bemerkung, daß mit der Einführung des Collegiums die Verantwortlichkeit nicht geschaffen würde sondern verschwinde — freilich nur, wenn entgegen dem wahren Verantwortlichkeitsgefühl der einzelne Minister sich durch den Collegialbeschluß von seiner Verantwortlichkeit entlastet glaubt. Als der Abgeordnete Lasker bemerkte, er wisse sich ein Bundesministerium nur in der Weise zu denken, wie es in England sei: „der eine leitende Minister ist die Seele des Ministeriums, und er hat darauf zu achten, daß Jeder

aus dem Ministerium scheide, der sich mit seiner leitenden Politik nicht in Einklang zu setzen weiß", erwiderte der Bundeskanzler: „Ich würde die englische Stellung eines Ministerpräsidenten überall für ausreichend halten, um die nöthige Einheit der Leitung herzustellen. Davon sind wir aber nach unserer Verfassung und nach unseren Gebräuchen weit entfernt ... Aber im Bundeskanzleramte sind die Einrichtungen gerade so, wie sie der Herr Vorredner zu erhalten wünscht; es fehlen nur einige Ministertitel, und damit würde ich gar nicht so sehr ängstlich sein, sobald nur die einheitliche Leitung durch die Ansprüche, die sich an diese Titel knüpfen, nicht zersplittert wird." So treffend diese Aeußerungen, so fragwürdig war eine andere Bemerkung: die Mitwirkung des Bundeskanzlers bei der Legislative sei, „wie schon früher bemerkt und durch staatsrechtliche Zeugnisse belegt worden ist, gleich Null. In der Legislative wirke ich nur als Preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrathe und führe dort die preußischen Stimmen, das könnte aber eben so gut in der Hand eines anderen liegen .. es wäre vielleicht zweckmäßiger, um die Stellung des Bundeskanzlers reiner(!) abzugrenzen." Man sieht hier, wie später noch manchmal, daß Graf Bismarck sich mit Vorliebe die Papierrechtsconstruktionen der herrschenden Lehre aneignet, wo sie ihm passen, mit dem Vorbehalt, sie ein andermal um so kräftiger abzuschütteln. Der verantwortliche Bundeskanzler ist der Minister des Königs von Preußen, dem das „Präsidium" zusteht, und zwar nothwendig der in Wirklichkeit leitende, da seine Unterordnung unter die Leitung eines anderen mit seiner Verantwortlichkeit im Bund und Reich schlechthin unvereinbar wäre. Darauf wird der Fortgang der Darstellung noch oft zurückführen. Der Antrag wurde im Reichstage mit einer geringen Mehrheit von 111 gegen 100 Stimmen angenommen, vom Bundesrathe aber abgelehnt. Bemerkenswerth ist noch der Satz der Thronrede zum Schluß des Reichstages: „Der aus Ihrer Initiative" (von liberaler Seite) „hervorgegangene Gesetzentwurf betreffend die Gleichberechtigung der Confessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung begegnete den übereinstimmenden Absichten des Bundesrathes und hat dessen Zustimmung gefunden."

Mit der Session, die wegen der finanziellen Schwierigkeiten

ungewöhnlich frühe schon am 6. Oktober 1869 eröffnet wurde, schien endlich für den preußischen Landtag die Gesetzgebungsarbeit ernstlich zu beginnen. Die Thronrede stellte den Entwurf einer neuen Kreisordnung zunächst für die sechs östlichen Provinzen und den Entwurf „eines vollständigen alle Stufen des Unterrichts umfassenden Gesetzes über das Unterrichtswesen" in Aussicht. Die Kreisordnung wurde in der That als erste Vorlage im Abgeordnetenhause eingebracht und schon am 16. Oktober in Berathung genommen. Aber bis zum 22. Januar 1870 hatte diese kaum ein Drittel des Entwurfs und nicht das schwierigste bewältigt, als sie bei der „Freiheitsfrage" ins Stocken kam, ob der neue Träger der ländlichen Polizeiverwaltung, der Amtshauptmann, vom Könige aus den Eingesessenen des Amtsbezirks nach einer vom Kreistage aufzustellenden Liste zu ernennen, wie der Entwurf wollte, oder von einer Amtsvertretung zu wählen sei, wie das Abgeordnetenhaus beschloß. Die Regierung wünschte indeß, um die Arbeit nicht von vorne beginnen zu müssen, den Landtag über die Reichstagssitzung hinaus zu vertagen; das Herrenhaus lehnte dies ab, um seine Mißstimmung gegen die Vorlage wenigstens auf diesem Wege kund zu geben. Auch das Unterrichtsgesetz war eingebracht, aber alsbald wieder in der Versenkung einer Commission verschwunden. Schon der begleitende Gesetzvorschlag der Aufhebung des Art. 25 der Verfassung (Unentgeltlichkeit des Unterrichts in der Volksschule, Gewährleistung eines festen Einkommens der Volksschullehrer durch den Staat) genügte, den lebhaften Widerspruch der Liberalen hervorzurufen, und im Uebrigen hatte Herr v. Mühler im Wesentlichen doch eben nur sein „System" und seinen „Geist" codificiren können; auch nur als Unterlage zu einem Ausgleich mußte sein Werk ungeeignet sein. Aus der Klemme der Lehrerwittwen- und -Waisenkassen befreite ihn der neue Finanzminister, aber nicht ohne daß noch eine fortschrittliche Rede über ihn erging, die in dem lapidaren Schlußsatz gipfelte: „Der Minister von Mühler muß fort von seinem Platze", freilich auch bei der Mehrheit des Hauses ein Schlag ins Wasser blieb. — Bemerkenswerth sind zwei Anträge aus dem Hause, die beide eine Bundesangelegenheit in den Landtag zogen. Nachdem die Abgeordneten Miquel und Lasker für

ihren im Reichstag mit großer Mehrheit durchgesetzten Antrag auf Ausdehnung der Bundeszuständigkeit über das gesammte bürgerliche Recht die Zurückweisung des Bundesrathes erfahren, brachten sie jetzt, wahrscheinlich weil sie auch hierfür den Grund darin suchten, daß Preußen keinen Druck auf die verbündeten Regierungen habe üben wollen, beim Abgeordnetenhause den Antrag ein, die Staatsregierung aufzufordern, „ihren ganzen Einfluß geltend zu machen", daß im Wege der Bundesgesetzgebung die Competenz des Norddeutschen Bundes im Sinne des vom Reichstag angenommenen Antrags ausgedehnt werde. Da auch hier die Freiconservativen sich anschlossen, wurde der Antrag mit einer Mehrheit von fast zwei Dritteln angenommen. Umgekehrt wurde durch Verbindung des größten Theiles der Nationalliberalen mit der Rechten der in die Berathung der Finanzschwierigkeiten hineingeworfene Antrag Virchow „die Staatsregierung aufzufordern, dahin zu wirken, daß die Ausgaben der Militärverwaltung beschränkt und durch diplomatische Verhandlungen eine allgemeine Abrüstung herbeigeführt werde", mit noch etwas größerer Mehrheit abgelehnt. Wie bedenklich die mit beiden Anträgen eingeschlagene Richtung war, hatte eben die Annahme eines dem letzteren bis auf den Wortlaut gleichen Antrages in der zweiten Kammer des K. Sächsischen Landtages durch eine Mehrheit von vier Fünfteln bezw. zwei Dritteln gezeigt, der in seiner Begründung mit edler Zuversicht aussprach, „daß die seit dem Jahre 1866 geschaffene ganz unverhältnißmäßige Militärmacht auf die Dauer nicht forterhalten werden kann." Das Schlimmste war, daß die Linke in Preußen wie in Sachsen auf eine von der französischen Demokratie ausgegebene Losung vorgegangen war, und der fortschrittliche Antragsteller acht Monate vor dem Ausbruch des freventlichst heraufbeschworenen Volkskrieges — wenn die herrschenden Parteien für das Volk zu nehmen sind — zu versichern wagte, „eine stete Kriegsbereitschaft werde nicht durch gegenseitige Eifersucht der Völker, sondern nur durch das Verhalten der Kabinette bedingt." Zu erwähnen ist kaum, daß dieselbe Partei sich von der Oede des Verneinens durch jährliche Anträge auf Aenderung des Preßgesetzes, Ueberweisung der politischen und Preßvergehen an die Schwurgerichte u. dgl. wie im Reichstage

durch den eisernen Antrag auf Gewährung von Diäten erholte, der übrigens damals noch regelmäßig wenn auch nicht mit großer Mehrheit abgelehnt wurde. Ein Gegenstück dazu beschaffte Graf zur Lippe durch seinen im Herrenhause gestellten Antrag, die Bundesgesetze über Errichtung eines Bundesoberhandelsgerichts und über die Rechtshülfe unter den Bundesstaaten für unzulässig zu erklären, weil der Bund „eine Föderation von 22 Einzelstaaten und kein selbständiger Einheitsstaat sei." In der ersten Richtung erlangte der Antrag in der Kommission die Mehrheit einer Stimme und im Hause eine Minderheit von 42 gegen eine Mehrheit von nur 58 Stimmen. — Gegen Schluß der Session wurde noch einmal in unerfreulicher Weise der Vorhang über der Finanzverwaltung des Herrn v. d. Heydt aufgezogen, als die Rechnung über den Etat von 1868 eine Ueberschreitung von 720,000 Thlr. wegen vorzeitiger Ausgabe einer Anleihe gegen das Gesetz herausstellte. Der Abgeordnete Virchow konnte sich nicht enthalten, in einem Athem diese Ueberschreitung „eine der schwersten Gesetzesverletzungen" zu nennen, „die je in Preußen begangen worden" und an das „berühmte Wort" zu erinnern „wir werden das Geld nehmen, wo wir es finden", obwohl mit diesem durch seinen und seiner „Freunde" blinden Widerstand gegen die nationale Politik der Regierung erpreßten Worte in „Gesetzesverletzungen" bis zu vielen Millionen Ernst gemacht worden war. Graf Bismarck, der die ihm unbekannt gebliebene formelle Verletzung des Gesetzes im vorliegenden Falle unumwunden anerkannte, trat übrigens für den „besten Glauben" des früheren Finanzministers ein, „den Staat auf diese Weise die Ausgaben am leichtesten tragen zu lassen" und bezeichnete seine angezogene frühere Aeußerung als „der Kriegszeit angehörig und als im Frieden begraben und unanwendbar." Der neue Finanzminister versicherte unter „lebhaftem Beifall", daß er Operationen wie die vorliegende niemals machen werde, daß er aber, „wenn jemals die Noth ihn dazu treiben sollte, bei der ersten Gelegenheit dem Hause offen und loyal davon Mittheilung machen werde" — nahm also das „niemals" doch für einen Fall der „Noth" zurück. Auch das Haus hat die im ersten Eifer verweigerte Indemnität später nachgeholt in der Einsicht, daß

durch die formelle Gesetzwidrigkeit der Staat sachlich nicht geschädigt war.

Die letzte ordentliche Session des Norddeutschen Reichstages erhielt ihr Gepräge durch die Verabschiedung des Strafgesetzbuchs, das auch für den staatsrechtlichen Ausbau von Bund und Reich von großer Bedeutung war. Seltsam nur, daß die wirklichen Freiheitsrechte die im Sinne der Rechtsstaatsordnung dabei zu erringen oder zu befestigen waren, ohne viel Schwierigkeit erlangt wurden, zu einer Haupt- und Staatsaktion sich aufbauschte das „Freiheitsrecht" des Verbrechers, auch durch die frevelntlichste Zerstörung menschlichen Lebens, das eigene Leben nicht zu verwirken.

Vor allem haben sich die nationalen Parteien des Reichstags, diesmal die conservativen voran, ein hohes Verdienst dadurch erworben, daß sie mit der monarchischen Stellung des „Bundesoberhauptes" unter dieser hier zuerst eingeführten Bezeichnung Ernst machten durch den ihr gegen Mord und Mordversuch und gegen Majestätsbeleidigung im ganzen Bundesgebiet gleichmäßig gewährten Schutz. Der erste Entwurf des Gesetzbuches hatte umgekehrt das vermeintlich „föderalistische Prinzip" der Verfassung auf die doctrinäre Spitze getrieben, daß in dieser Hinsicht alle Bundesfürsten gleichgestellt waren, also der preußische Staatsangehörige zu seinem Könige noch mit achtzehn Monarchen von gleicher Heiligkeit beglückt worden wäre. Nach den Beschlüssen des Bundesrathes war diese Gleichstellung nur für den Hochverrath beibehalten, aber die „Beleidigung des Landesherrn" (und zwar des eigenen nach der Staatsangehörigkeit des Thäters, und des schon nach völkerrechtlichem Grundsatze diesem gleichstehenden Landesherrn seines zeitigen Aufenthaltsorts) und die „Beleidigung von Bundesfürsten" geschieden, so daß der König von Preußen außerhalb seines Staatsgebietes überall hinter dem Landesherrn zurückgestanden hätte. Der Reichstag hat dagegen zunächst an der letzten Stelle das „Bundesoberhaupt" dem „eigenen Landesherrn" vorangestellt und dann nach Austrag des grundsätzlichen Streites über die Todesstrafe die gleiche Unterscheidung beim Hochverrath eingeführt, so daß Mord und Mordversuch mit dem Tode bestraft werden nur, wenn sie das Bundesoberhaupt, den eigenen oder den Landesherrn treffen, in dessen

Gebiet der Thäter sich aufhält. Deutlicher hätte nicht zum Ausdruck gebracht werden können, daß die Heiligkeit des monarchischen Staatsoberhauptes im ganzen Reiche dem nunmehrigen Kaiser an erster Stelle zukommt.

Volle Anerkennung gebührt auch dem Erfolge des Bemühens der liberalen Parteien, den Mißbrauch der Freiheitsstrafe für politische Verbrechen und Vergehen zu herabwürdigender Behandlung des ehrlichen Gegners dadurch zu verhüten, daß auf Zuchthaus nur erkannt werden kann, wenn festgestellt ist, daß die That aus „ehrloser Gesinnung" entsprungen ist. Zu den schönsten Fortschritten des neueren Völkerrechts gehört, daß es die Parteien im offenen Bürgerkriege nöthigt, sich gegenseitig als Kriegführende zu behandeln. Daß es überhaupt zum Bürgerkriege kommt, setzt eine Schwäche der Staatsgewalt voraus, durch die sie ihr Recht über die Gegner so lange verwirkt, bis sie die Macht bewährt hat, sich dauernd zu behaupten. Gelingt ihr dies, so mag sie rechtlich nicht gehindert sein, ihre Strafgewalt über den unterlegenen Theil auszuüben, aber dem gesunden Gefühle widerspricht es, den eben erst gleichstehenden Gegner, blos weil er unterlegen ist, zum gemeinen Verbrecher herabzusetzen. Die Einsperrung eines deutschen Dichters zu knechtischer Arbeit, der gegen die preußische Staatsgewalt nicht einmal innerhalb ihres Gebietes in Waffen gestanden, ist der damals in Preußen herrschenden Partei noch Jahrzehnte später von ihren Gegnern vorgehalten worden, ohne daß sie den Vorwurf abzuschütteln vermochte. Das gleiche Gefühl mußte dann aber auch zu entsprechender Begrenzung der Strafgewalt bei Angriffen auf die bestehende Staatsordnung führen, wenn es zum offenen Kampfe um die Staatsgewalt nicht gekommen ist. Es ist das zugleich nur eine folgerichtige Fortführung des Gedankens, der die Todesstrafe für Hochverrath, da sie auf den Mord auch des Geringsten gesetzt ist, nur für den Mordversuch gegen das Staatsoberhaupt beibehalten hat. Freilich ist für die gewollte Grenze der Ausdruck „ehrlose Gesinnung" nicht nur unzutreffend, sondern irreführend. Es soll eine gewisse Gutgläubigkeit des Verhaltens geschont werden, die aber nur bei irrthümlicher Schätzung von Thatsachen anerkannt werden sollte. Die deutschen Regierungen hatten

die Souveränität der Nationalversammlung und ihre Befugniß eine Reichsverfassung zu „erlassen“ staatsrechtlich nicht anerkannt; aber die unheilvolle Schwäche ihres Verhaltens hatte die gutgläubige Annahme jener Befugniß wohl begründen können, und in dieser Annahme wurde der badische Aufstand von seinen ehrenhaften Theilnehmern zur Durchführung der Reichsverfassung unternommen. Eine durch Verzerrung der Einsicht zu maßloser Ueberhebung bewirkte sittliche Zerrüttung, der die That Karl Sand's entsprang, ist ungleich strafwürdiger als die augenblickliche Verwirrung des gemeinen Verbrechers, und fordert, wenn nicht den Tod, dann recht eigentlich eine Strafart heraus, die geeignet ist, die Ueberhebung des Thäters zu brechen. Und doch würden nicht alle, vielleicht nur wenige Geschworene den Muth haben, in gleichem Falle „ehrlose“ Gesinnung des Thäters festzustellen. Umgekehrt kann die Voreingenommenheit des gesellschaftlichen Klasseninteresses, von der auch der Berufsrichter selten frei und nicht selten stark befangen ist, nur zu leicht dahin führen, dem rücksichtslosen Angriff auf dieses Interesse ehrlose Gesinnung unterzulegen.

Als eine wahrhafte Förderung der Rechtsstaatsordnung ist endlich nicht nur die Sicherung der parlamentarischen Redefreiheit in den Landtagen und ihre Ergänzung durch den Schutz wahrheitsgetreuer Berichte über die Landtagsverhandlungen, sondern auch die sorgfältigere Bestimmung des Thatbestandes der in Preußen verrufenen „Kautschukparagraphen“, der Strafbestimmungen gegen den Mißbrauch der staatsbürgerlichen Rede- und Preßfreiheit anzuerkennen. Schon der Entwurf war darin der öffentlichen Meinung eine gute Strecke entgegengekommen; der Mehrheit des Reichstages blieb immer das Verdienst werthvoller Nachbesserung, und an diesen Freiheitsrechten ist seitdem vergebens gerüttelt worden.

Der Streit um die Todesstrafe hat an sich für die Verfassungsgeschichte nicht mehr Bedeutung als das Strafgesetzbuch überhaupt, sofern es überall unmittelbar auf die sittliche Grundlage des Staates und den sittlichen Gehalt der Staatsanschauung führt, die ihn leitet und bestimmt. Die Gedankenverwirrung, die in völliger Umkehrung der geschichtlichen Staat- und Rechtbildung der Staatsgewalt, der Quelle alles wirklichen Rechts, das „Recht“

auf die Todesstrafe bestreitet, ist im Reichstage kaum zur Geltung gekommen. Die Anmaßlichkeit der Versicherung, daß die Todesstrafe nach der Anschauung des deutschen Volkes unsittlich sei, ist durch ein volles Menschenalter Lügen gestraft, während dessen das deutsche Volk keinen Finger gerührt hat, um die Todesstrafe abzuschaffen. Wenn irgendwo, ist an dieser Stelle unter den gebildeten Vertretern des deutschen Volkes eine gesunde „Reaction" eingetreten gegen die Selbstentmannung des sittlichen Gefühls, in welcher die gebildete französische Gesellschaft, befangen von den „großen Ideeen von 1789" d. h. der naturrechtlichen Doctrin, sich lieber wehrlos abschlachten ließ, statt dem rohesten Pöbelaufruhr zu begegnen, wie ihm von jeder selbstbewußten Staatsgewalt gebührt. Das Auffälligste in dem Streit der Session von 1870 ist heute nicht das Verhalten der Gegner, sondern der Vertheidiger der Todesstrafe bis zu dem Ausspruch des preußischen Justizministers Dr. Leonhardt, daß die Todesstrafe „eine Frage der Zeit", im Grunde also auch, wie es von anderer Seite ausgedrückt wurde, der „Culturentwicklung" sei. Das ist zweifellos richtig im Sinne der bescheidenen Forderung que messieurs les assassins commencent — aber anders nicht. Versicherung gegen Versicherung: eine Gesellschaft, die den freventlichen Mörder unter sich ertragen kann, wenn auch hinter Schloß und Riegel, leichtherzig abschüttelnd das Grauen der uralten Gesittung vor der Hand, die sich mit stammverwandtem Blute, *ἐμφύλιον αἷμα*, befleckt hat, befindet sich nicht auf der Spitze der „Kulturentwicklung", sondern am Rande des Absturzes in sittliche Fäulniß.

In derselben Session hat die gesetzliche Ausgestaltung des als „Grundrecht" an die Spitze der Verfassung (Art. 3) gestellten gemeinsamen Indigenats gemäß der dafür in Art. 4 Nr. 1 bestimmten Bundeszuständigkeit einen vorläufigen Abschluß erhalten durch die Gesetze über den Erwerb und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit und über den Unterstützungswohnsitz. So sehr dieses Gesetz ein bedeutsamer Fortschritt im Ausbau der Bundeseinrichtungen, so sehr ist jenes ein Rückschritt gegen die Verfassung nach dem unbefangenen Verständniß ihres klaren Wortlauts. Aus einer völlig schiefen Auffassung des Art. 3, als ob nach diesem „die Bundes-

angehörigkeit" durch den Besitz der Staatsangehörigkeit in einem der zum Bunde gehörigen Staaten „bedingt" wäre, leiten die Motive des eingebrachten Entwurfes ohne Weiteres den Satz des § 1 ab: „Die Bundesangehörigkeit wird durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate" und zwar nur durch diese erworben. Von dieser „Bedingtheit" sagt aber Art. 3 nichts; er ging nur von der Thatsache der verschiedenen Staatsangehörigkeit aus, um diese auf dem einfachsten Wege dadurch zu einem gemeinsamen Indigenat zu erheben, daß jeder Angehörige eines Staates in jedem andern Staate als „Inländer" zu behandeln sei. Wie aber hinfort der gemeinsame Indigenat durch Ausländer zu erwerben wäre, bestimmt Art. 3 nicht, und Art. 4 Nr. 1 überwies vielmehr die „Bestimmungen über Staatsangehörigkeit" der Gesetzgebung und der Aufsicht des Bundes. So lange ein Bundesgesetz nicht erging, blieb es freilich dabei, daß die Staaten nach wie vor Fremden ihre Staatsangehörigkeit ertheilen konnten, die damit nach Art. 3 ohne Weiteres des gemeinsamen Indigenats theilhaftig wurden. Aber die Bundesgesetzgebung, wenn sie nach dem Vorbilde nicht nur anderer Großstaaten, sondern von Staaten wie Belgien und Dänemark, die Aufnahme in das Staatsbürgerrecht der höchsten Staatsgewalt hätte vorbehalten wollen, war durch die Verfassung nicht behindert, durch die oberste Reichsbehörde die Reichsangehörigkeit ertheilen und als deren Folge ohne Weiteres das Staatsbürgerrecht des Niederlassungsortes erwerben zu lassen. Nur weil der Entwurf von der preußischen Einrichtung ausging, nach welcher die „höhere" aber nicht die höchste Verwaltungsbehörde die Naturalisation ertheilt, — was sich geschichtlich nur daraus erklärt, daß die Aufnahme und Entlassung von Unterthanen als „Hoheitssache" den alten „Regierungen" der ursprünglich selbständigen Landestheile zustand und von diesen auf die neuen Mittelbehörden des Großstaates übergegangen ist — blieb nichts übrig als die Staatsangehörigkeit voranzustellen, da der Bund zwar eine höchste, aber nicht „höhere" Verwaltungsbehörden der geeigneten Art hat. Sowenig indeß wie an dieser grundlegenden Bestimmung hat der Reichstag daran Anstoß genommen, daß obwohl nach Art. 4 dem Bunde die „Aufsicht" über dieses Gebiet zusteht,

kein Weg der Beschwerde an eine Bundesbehörde wegen Verletzung des Gesetzes eröffnet ist, noch endlich daran, daß dem Ausländer, dem in einem Staate die Naturalisation versagt wird, nicht verwehrt ist, den Versuch der Reihe nach bei allen übrigen Staaten zu wiederholen, und der Großstaat Preußen am Ende in die Lage kommt, sich durch Bückeburg oder Greiz einen Staatsbürger aufdrängen zu lassen, den seine Behörde zurückgewiesen hatte.

Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz dagegen ist der Anlaß zur Errichtung eines Bundesverwaltungsgerichts geworden, dem es freilich bis jetzt noch nicht beschieden war, sich in gleicher Weise auszuwachsen wie das Bundesoberhandelsgericht. Schon der Bundesrath hatte sich dem Bedürfnisse nicht versagt, für den Streit zwischen Armenverbänden verschiedener Staaten die Entscheidung einer Bundesbehörde vorzusehen; er hatte aber dazu einen Ausschuß aus seiner Mitte bestimmt, entsprechend der damals noch in allen Einzelstaaten der Ministerialinstanz zustehenden Befugniß, über streitige Fragen des Verwaltungsrechts an letzter Stelle zu entscheiden. In der Kommission des Reichstages war eine doppelt einschneidende Aenderung des Entwurfs beschlossen: an die Stelle des Bundesrathsausschusses war das Bundesamt für das Heimathswesen als ständige collegiale Behörde mit allen Bürgschaften richterlicher Unabhängigkeit gesetzt und diesem die Entscheidung über den Streit auch unter Armenverbänden desselben Staates übertragen. Die erste Aenderung ist in das Gesetz übergegangen, von der zweiten mußte gegenüber dem Widerstande des Bundesraths abgegangen werden, und es wurde nur ein unverbindlicher Satz eingerückt, der die Bestimmung der obersten Instanz den Landesgesetzgebungen überließ. In der That haben dann Preußen und Hessen sowie fünfzehn Kleinstaaten dem Bundesamt die ihm durch das Bundesgesetz versagte Zuständigkeit für ihre Gebiete übertragen. In Preußen wurde auch die Ausführung des Bundesgesetzes in der nächsten Landtagssession der Anlaß, in den „Deputationen für Heimathwesen" die ersten Landesverwaltungsgerichte als untere Instanz zu bilden.

Die Thronrede hatte den Reichstag „am Schlusse der Legislaturperiode mit einem Rückblick auf die Erfolge seiner hingebenden Thätigkeit in vier arbeitsvollen Sessionen" entlassen — niemand

ahnte, daß ihm noch zwei außerordentliche Sessionen beschieden waren. Nach kaum zwei Monaten nahm er in drei Tagen (19. bis 21. Juli 1870) die Vorlagen über einen Kriegscredit und die Verlängerung der Legislaturperiode an „für die Dauer des Krieges mit Frankreich, jedoch nicht über den 31. Dezember 1870 hinaus.“ Während ein sozialdemokratischer Abgeordneter der Regierung seine Anerkennung dafür aussprach, daß sie auch im Kriege eine Volksvertretung zur Seite behalten und die Wahlen nicht unter den Wirren des Krieges vornehmen lassen wolle, und gerade darum die Beseitigung der Zeitgrenze bis 31. Dezember beantragte, konnte sich die Fortschrittspartei nicht die wohlfeile Genugthuung versagen, aus „Prinzip“ gegen die Vorlage zu stimmen. Dieses „Prinzip“ fand ein Redner ohne Weiteres darin, daß der Mandatar nicht eigenmächtig seinen Auftrag erstrecken dürfe. Nach monarchischem Staatsrecht handelt indeß der Abgeordnete nicht kraft eines Auftrages seiner Wähler, sondern kraft der Berufung, die ihn nach Art. 30 der Bundesverfassung erst zum „Mitgliede des Reichstags“ und damit zum Vertreter des gesammten Volkes macht, der „an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden“ ist. Auch das Vertrauensverhältniß zwischen den Abgeordneten und seinen Wählern, auf das der andere Redner sich berief, führt nicht weiter. Allerdings wird der Abgeordnete als Vertrauensmann seines Wahlkreises berufen und die Begrenzung der Legislaturperioden hat den Zweck, dieses Vertrauensverhältniß allezeit lebendig zu halten. Aber auch die Bestimmung dieser Grenze ist eine Frage der Zweckmäßigkeit, nicht irgend welchen „Princips“, sie ist in der That inzwischen von drei Jahren auf fünf erstreckt. Wenn es dabei für schicklich erachtet worden ist, die Verlängerung erst mit der nächsten Periode eintreten zu lassen, so beweist dies gerade, daß Niemand daran gedacht hat, dem Vorgange von 1870 eine Tragweite über seinen nächsten Anlaß hinaus zu geben. Wie selbst die Dringlichkeit der Umstände nur zu einer mäßigen Verlängerung geführt hat, so ist auch diese außer zu weiterem Kriegscredit nur benutzt worden, um in der zweiten außerordentlichen Session die Genehmigung der Verträge mit den Südstaaten zu beschleunigen.

III

Obwohl in den letzten Jahren der Gegensatz zwischen den Conservativen und dem leitenden Staatsmanne nicht wieder offen zu Tage getreten war, hatte die Spannung fortgedauert und zuletzt sich stetig gesteigert. Schon aus dem Landaufenthalt des Grafen Bismarck im Herbst 1869 wird von „seinen herben Urtheilen" über die Conservativen berichtet, und zu Anfang 1870, wenige Wochen nach seiner Rückkehr von der anderen Seite, daß „die Opposition der Conservativen" gegen ihn „reißend zunimmt — man kann es schon Erbitterung nennen." Selbst Graf Roon, der die Verstärkung Delbrück's durch Camphausen mit Unbehagen empfunden hatte, schreibt zu derselben Zeit: „Politisch gehöre auch ich der conservativen Opposition an, weil ich nicht wider meinen Willen mit verbundenen Augen geführt werden mag, wer weiß wohin", aber von dem Rückzuge der vermittelnden Kräfte sieht er erst recht voraus „wie das Schiff von den Mithänden am Steuer ganz entschieden nach links gewendet wird." Ehe die Gemeinschaft der nationalen Anstrengungen ihre reinigende Wirkung üben konnte, war eine Wendung eingetreten, die für noch unabsehbare Zeit den einfachen Gegensatz von „rechts" und „links" durchbrach und verschob.

Der günstige Gang des Krieges hatte es unbedenklich erscheinen lassen, die Wahlen zum preußischen Abgeordnetenhause zur regelmäßigen Zeit (Mitte November 1870) anzuordnen. Sie hatten das überraschende Ergebniß, dessen Gründe später im Zusammenhang darzulegen sein werden, daß die aus einer kleinen Gruppe auf nahezu den vierfachen Bestand angewachsene „katholische Fraction" sich als neue Partei des „Centrums" unter einem neuen Führer zwischen Conservative und Liberale eindrängte. Dieser Führer, der ehemalige welfische Justizminister Dr. Windthorst, wurde durch Vereinigung der Künste des höfischen Diplomaten und des rücksichtslosen Demagogen recht eigentlich das Bindemittel zwischen den die altliberale Mitte umklammernden politischen Extremen der Partei, dem alten Adel aus Schlesien und Westfalen und den

Demokraten des Rheinlandes, die sich wieder um die Fahne der bedrängten Kirche sammelten, nachdem sie seit dem Conflikt sich unter der Fortschrittspartei verloren hatten. Die Einbuße trugen annähernd zu gleichen Theilen die Rechte, deren beide Gruppen ihr altes Stärkeverhältniß bewahrten, und die Linke; von den Altliberalen kehrte kaum ein Drittel zurück, die Reste des linken Centrums vertheilten sich ungleich zwischen der Fortschrittspartei, die kaum den alten Bestand festhielt, und den Nationalliberalen, die um ein Fünftel angewachsen und damit die stärkste Fraction geworden waren. — Noch größer war an Zahl und Verhältniß der Erfolg der „Centrumspartei" bei den Reichstagwahlen vom 3. März 1871, obwohl die süddeutschen Staaten diesmal zu drei Vierteln national gewählt hatten: die bayerischen Patrioten traten ihr Mann für Mann bei, und so erschien sie als stark ein Sechstel und einschließlich der wahlverwandten Polen und Welfen als ein Fünftel des Hauses, während die beiden conservativen Gruppen, von denen die freiconservative jetzt unter dem Namen „Reichspartei" auftrat, zusammen kaum ein Viertel darstellten. Die Liberalen dagegen hatten knapp die Mehrheit des vollen Hauses erlangt, aber in drei „Fractionen" gespalten. Von den nationalen Süddeutschen waren die Hälfte der Bayern und fast alle übrigen der nationalliberalen Partei, nur ein halbes Dutzend der Fortschrittspartei und einige der Reichspartei beigetreten; die Uebrigen gaben den Stamm zu einer „liberalen Reichspartei" ab, die es indeß kaum auf ein Zwölftel des ganzen Hauses brachte. Die nationalliberale Partei dagegen war auf nahezu ein Drittel des Hauses angewachsen, während die Fortschrittspartei nicht ein Achtel zählte. Die Conservativen waren also nur um so mehr auf die Verbindung mit den Nationalliberalen angewiesen, während diese für „Freiheitsrechte", durch die das Reich in seiner Regierung eingeengt wurde, nicht nur der Linken, sondern auch des Centrums sicher sein konnten und gegen sie, wenn sie geschlossen auftraten, eine Mehrheitsbildung kaum denkbar war.

In der kurzen und geräuschlosen Session des preußischen Landtags von 1870 hatte die neue Partei, mit dem Anspruch auf Antheil am Präsidium des Abgeordnetenhauses als dessen „drittstärkste Fraction" von den vereinigten Conservativen und Nationalliberalen

zurückgewiesen, nur bei Anlässen von geringerer Bedeutung ihre Zwieschlächtigkeit zeigen können, indem sie das Gewicht ihrer Stimmen in Fragen der parlamentarischen Macht für die Fortschrittspartei, bei kirchlichen Fragen wie einem Gesetz über das Hannover'sche Volksschulwesen im Sinne ihrer welfischen Freunde für die Conservativen in die Wagschale warf. Auch im ersten deutschen Reichstage maßen die Parteien vorab ihre Kräfte bei der Besetzung des Präsidiums. Neben dem von allen Seiten anerkannten Präsidenten Simson brachten die nationalen Parteien an die zweite Stelle wie schon im Zollparlament den früheren bayerischen Ministerpräsidenten Fürsten Hohenlohe und wie dort die süddeutsche Fraction, trat ihm jetzt das Centrum geschlossen entgegen. Für die dritte Stelle erreichten die Nationalliberalen mit knapper Mehrheit, einen zweiten Süddeutschen aus ihrer Mitte durchzusetzen. Zum zweiten Male traten die nationalen Parteien geschlossen dem Centrum entgegen bei der Adreßdebatte. Nach Schluß der Landtagssession hatten die Mitglieder der Centrumspartei des Abgeordnetenhauses eine Adresse an den deutschen Kaiser gerichtet, in welcher sie auf seine in der Thronrede vom 15. October 1867 gegebene Versicherung: „dem Anspruch Meiner katholischen Unterthanen auf Meine Fürsorge für die Würde und Unabhängigkeit des Oberhauptes ihrer Kirche gerecht zu werden" das Ansinnen stützten, „als eine der ersten Thaten kaiserlicher Weisheit und Gerechtigkeit den großen Akt der Wiederherstellung des Rechts und der Freiheit" der deutschen Katholiken durch „die nothwendige Wiederaufrichtung der weltlichen Herrschaft des römischen Stuhles" zu vollziehen. Wie indeß schon jene Versicherung durch den Nachsatz eingeschränkt war, „andererseits den Pflichten zu genügen, welche für Preußen aus den politischen Interessen und den internationalen Beziehungen Deutschlands erwachsen", so hatte auch die Thronrede zur Eröffnung des Reichstages am 21. März 1871 — an diesem Tage wurde Graf Bismarck in den Fürstenstand erhoben — mit der Verwahrung vor jedem „Mißbrauche der durch die Einigung gewonnenen Kraft" und der Versicherung: „die Achtung, welche Deutschland für seine eigene Selbständigkeit in Anspruch nimmt, zollt es bereitwillig der Unabhängigkeit aller anderen

Staaten und Völker" mindestens den Gedanken eines gewaltsamen Eingreifens zu Gunsten der weltlichen Herrschaft des Papstes zurückgewiesen. Um den Eindruck dieses Satzes der Thronrede möglichst zu schärfen, hatte der von allen nationalen Parteien außer dem Centrum vereinbarte Adreßentwurf aus der oben berührten Construction der deutschen Geschichte des Mittelalters die Folge gezogen: „Deutschland gönnt, unbeirrt durch Abneigung oder Zuneigung, jeder Nation die Wege zur Einheit, jedem Staate die beste Form seiner Gestaltung nach eigener Weise zu finden. Die Tage der Einmischung in das innere Leben anderer Völker werden, so hoffen wir, unter keinem Vorwande und in keiner Form wiederkehren." In die Vertheidigung gedrängt verrieth der erste Redner des Centrums die Gedanken der Partei nur in der schüchternen Wendung: „Ich bin weit davon entfernt, einem solchen Heereszuge hier ohne Weiteres das Wort zu reden . . ich will aber, das sage ich ebenso offen, einen absoluten Riegel nicht vorgeschoben haben", und der Abgeordnete Windthorst versicherte unter Bezugnahme auf die in der Thronrede erwähnten „vermittelnden Bestrebungen" der deutschen Regierung auf der Londoner Conferenz: „ich verlange für die Herstellung der Selbständigkeit des päpstlichen Stuhles keine andere und keine kräftigere, aber eine eben solche und eine ebenso kräftige Intervention wie in der Pontusfrage." Freilich nun war dies keine Intervention in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates; aber das geltende Völkerrecht gestattet auch diese nicht nur, wo ein Staat durch die im Nachbarlande ausgebrochenen Wirren sich in der eigenen Sicherheit bedroht, sondern auch wo er nur ein Anliegen, das er für eine eigene Lebensfrage erachtet, durch das Verhalten einer andern Regierung verletzt fühlt. Kein protestantischer Geschichtsschreiber hat den Protektor Cromwell getadelt, weil er zum Schutze der bedrückten Waldenser in „das innere Leben" des Herzogthums Savoyen sich einmischte, manche haben ihm dafür hohes Lob gespendet. So war auch der König von Preußen völkerrechtlich nicht gehindert, sich im Sinne seiner Thronrede vom 15. November 1871 für „die Würde und Unabhängigkeit des Oberhauptes der katholischen Kirche" zu verwenden, soweit er dies für seine Pflicht gegen seine katholischen Unter-

thanen hielt. Aber nichts konnte ihn freilich verpflichten, mit der Centrumspartei anzunehmen, daß „es für das Papstthum keine andere Unabhängigkeit giebt, als die Souveränität" im Sinne der weltlichen Herrschaft. Diesem Ansinnen entgegenzutreten bedurfte es weder einer falschen Geschichtsconstruction noch einer völkerrechtlich unhaltbaren Behauptung. Das vermeintliche „Princip" der Nichtintervention ist eben, weil es Princip sein soll, folgerichtig also auch jeder fremden Intervention entgegentreten muß, in der That nur Princip der Intervention zu Gunsten der in einem anderen Staate zeitweilig überlegenen Partei. Und wenn auch die Antwort des Kaisers auf die Adresse mit den Worten begann: „Ich freue mich der Gesinnung, welche der Reichstag ausdrückt: das beweist mir, daß die Worte der Thronrede durchaus richtig begriffen worden sind", so war der deutsche Kaiser neben anderen Mächten bereits zu Gunsten einer Gewährleistung der Souveränität des Papstes ohne weltliche Herrschaft intervenirt Neun Tage vor der Adreßdebatte des deutschen Reichstages hatte die italienische Abgeordnetenkammer das „Garantiegesetz" mit einer Mehrheit von zwei Dritteln angenommen und einen Antrag abgelehnt zu erklären, daß die in dem Gesetz enthaltenen „Principien" nicht zum Gegenstande internationaler Abmachung werden dürften. Vier Jahre später wurde der Antheil des deutschen Kaisers an diesem Gesetze dem Fürsten Bismarck entgegengehalten, als die durch dasselbe gesicherte und von den Mächten durch Unterhaltung diplomatischer Beziehungen anerkannte Souveränität des Papstes seiner Politik recht unbequem wurde.

An die Adreßverhandlung schloß sich alsbald die Berathung über die Reichsverfassung an, die nach dem Einverständniß der übrigen Parteien auf die gleichmäßige Redaktion der „Bündnißverträge" beschränkt sein sollte. Nur das Centrum hatte einen Angriff vorbereitet mit dem Antrage, eine Auslese aus den Grundrechten der preußischen Verfassung als „Grundrechte des deutschen Volkes" der Reichsverfassung einzufügen. Die Auswahl war aber so ganz und allein auf die Bedürfnisse der neuen Partei zugeschnitten, daß auch die Fortschrittspartei der Lockung widerstand. Neben der Preß-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, deren die Partei

zu ihrer Agitation benöthigt war, hatte sie nur die Freiheit des religiösen Bekenntnisses und die „selbständige Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten" für jede Religionsgesellschaft aufgenommen, von der in Preußen nur die katholische Kirche den ausgiebigsten Gebrauch hatte machen können, sich mit der staatgleichen Organisation ihres Klerus als Staat im Staate zu constituiren. Bemerkenswerth im Vorblick auf die Haltung des Centrums in der nächsten Session des preußischen Landtages ist, daß schon am 1. October 1870 der Bischof Ketteler von Mainz, nun Abgeordneter der Centrumspartei, dem Grafen Bismarck die Aufnahme der das Verhältniß von Staat und Kirche ordnenden preußischen Verfassungsartikel in die Reichsverfassung empfohlen hatte, und während der Wahlbewegung in der bayerischen Patriotenpartei die Forderung aufgestellt war, „daß die Rechte, welche die preußische Landesverfassung den Katholiken gewährt, auf unser engeres Vaterland übertragen werden."

So sehr auch im weiteren Laufe der Session das Einvernehmen der Reichstagsmehrheit mit der Regierung bei Erledigung der zumeist durch die Folgen des Krieges veranlaßten Vorlagen sich bewährte, so konnte doch die nationalliberale Partei im Uebermaß ihres frischen Kraftgefühls sich nicht versagen, eine parlamentarische Machtfrage an der ungeeignetsten Stelle aufzuwerfen — bei dem Gesetz über die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Reiche. Ueber die Grundzüge der staatsrechtlichen Gestaltung des Verhältnisses war die Commission des Reichstages mit dem Bundesrathe darin einverstanden, daß „der Kaiser die Staatsgewalt ausübt" selbstverständlich unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, die von der Commission noch besonders zum Ausdruck gebracht wurde, das Recht der Gesetzgebung aber „bis zu anderweiter Regelung durch Reichsgesetz auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten dem Reiche zusteht." Einverstanden war man auch darüber, daß die Wirksamkeit der Reichsverfassung in dem neuen Gebiete auf eine bestimmte Zeit hinausgeschoben und auch die Gesetzgebung inzwischen vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrathes ausgeübt werde. Nur die vorgeschlagene Dauer dieser „Dictatur"

(bis 1. Januar 1874) hatte die Commission um ein Jahr abgekürzt. In die Berathung des Hauses warfen aber der Abgeordnete Lasker und der bayerische Abgeordnete von Stauffenberg den Zusatzantrag hinein, daß Gesetze, „welche Elsaß und Lothringen mit Anleihen oder Uebernahme von Garantien belasten, auch an die Zustimmung des Reichstags gebunden" sein sollten. Einen sachlichen Grund dafür, weshalb es „jedenfalls geboten" sein sollte, auch die mäßigste „ständige Belastung des Landes an die Zustimmung eines Vertretungskörpers zu knüpfen", während Kaiser und Bundesrath freies Ermessen zur Aenderung des Rechtszustandes und zur Anspannung der Steuerkraft erhielten, haben die Antragsteller nicht dargelegt; daß ein Anlaß zur Besorgniß vor „ständigen Belastungen" nicht vorliege, sogar anerkannt. Es hätte sie also zum Mindesten nicht überraschen sollen, daß Fürst Bismarck, der gerade zu den letzten Abmachungen über den Frieden mit Frankreich abwesend war, als der Reichstag in zweiter Lesung den Antrag annahm, bei seiner Rückkehr den Beschluß als ein „Mißtrauensvotum" der „Creditloserklärung" empfand, das ihn „persönlich schmerzlich berührte" gerade in dem Augenblick, als er endgültig „die Schuldenfreiheit des Elsaß" erwirkt hatte. Die Antragsteller mußten sich bequemen, sich in erneuerter Commissionsberathung die völlig verschiedene Bestimmung unterschieben zu lassen, daß die Zustimmung des Reichstags zu Anleihen und Garantien für Elsaß und Lothringen dann erforderlich sei, wenn durch diese „irgendwie eine Belastung des Reiches herbeigeführt werde." Den Vorschlag der Commission, die „Dictatur" mit dem 1. Januar 1873 zu begrenzen, hielt der Reichstag fest, aber nur, um sie im folgenden Jahre doch bis zum 1. Januar 1874 zu erstrecken.

Die Feststellung des Reichshaushaltsanschlags für 1871 war einer Herbstsession vorbehalten, und in dieser wurde die Verlängerung des in der Verfassung bis zum 31. Dezember 1871 festgestellten „Pauschquantums" für den Heeresbedarf auf drei weitere Jahre, wenn auch nicht ohne Kampf um dessen Höhe, durchgesetzt. Die Session ist noch dadurch bemerkenswerth, daß zum ersten Male die durch das Vaticanische Conzil verursachte Spaltung in der katholischen Kirche und die daraus zumal in den beiden größten

Staaten des Reichs entstandenen Reibungen der geistlichen mit der weltlichen Gewalt ihren Schatten in den Reichstag warfen. Die bayerische Regierung hatte im Bundesrathe eine Strafbestimmung eingebracht gegen den Mißbrauch der Ausübung des geistlichen Berufes zur Behandlung von „Angelegenheiten des Staates in einer den öffentlichen Frieden gefährdenden Weise.“ Im Reichstage fand der vom Bundesrathe angenommene Vorschlag um so bereitwilligere Aufnahme, als die Wahlprüfungen ein grelles Licht dieses zu Wahlzwecken getriebenen Mißbrauchs enthüllt hatten.

Die Thronrede zur Eröffnung der preußischen Landtagssession von 1871—72 brachte alsbald die engere Annäherung der Regierung an die Liberalen zum greifbaren Ausdruck. Der günstige Verlauf des Krieges hatte die Finanzlage in einer Weise verbessert, daß die Erfüllung langjähriger parlamentarischer Wünsche insbesondere für die Erhöhung der Beamtenbesoldung und Verwendungen auf dem Gebiete des höheren Unterrichts in Aussicht gestellt werden konnte. Ein neuer Entwurf der Kreisordnung wurde in der Hoffnung angekündigt, daß, nachdem derselbe mit Rücksicht auf die früheren Erörterungen in mehreren Theilen Abänderungen und Ergänzungen erhalten, „es dem gemeinsamen ernsten Willen gelingen werde, über das wichtige Organisationsgesetz, welches zugleich die Grundlage weiterer Reformen enthält, zur Verständigung zu gelangen.“ Am meisten indeß war die allgemeine Stimmung für den Satz empfänglich: „Gegenüber den Bewegungen, welche auf dem Gebiete der Kirche stattgefunden haben, hält die Regierung daran fest, der Staatsgewalt ihre volle Selbständigkeit in Bezug auf die Handhabung des Rechtes und der bürgerlichen Ordnung zu wahren und zugleich neben der berechtigten Selbständigkeit der Kirchen- und Religionsgesellschaften die Glaubens- und Gewissensfreiheit der Einzelnen zu schützen“, in welcher Richtung Vorlagen über die Eheschließung, die Regelung der Civilstandsverhältnisse und die rechtlichen Wirkungen des Austritts aus der Kirche in Aussicht gestellt wurden. Neben der wiederholten Vorlage des Entwurfs eines „allgemeinen Unterrichtsgesetzes“, bei dessen Revision „die bei den früheren Berathungen stattgehabten Erwägungen und die Erfahrungen der letzten Jahre eingehende Berücksichtigung gefunden

haben", wurde noch ein Specialgesetz über „die Beaufsichtigung der Schulen" angekündigt, welches „die beschleunigte Abhilfe eines als vorzugsweise dringend anerkannten Bedürfnisses bezweckt."

Indeß weder diese plötzliche Energie der Reformthätigkeit noch die im Laufe dieses Jahres mit bureaukratischer Schroffheit über alles verständige Maß getriebene Abwehr der katholisch-hierarchischen Uebergriffe auf das bürgerliche und staatliche Gebiet infolge des durch die vatikanischen Concilsbeschlüsse hervorgerufenen Widerstandes innerhalb der katholischen Kirche vermochten dem Cultusminister von Mühler das Vertrauen seiner bisherigen Gegner zu gewinnen. Vielmehr konnte er sich nicht verhehlen, daß er auch bei den Conservativen allen Halt verloren hatte; und als er zuletzt vor die Aussicht gestellt war, bei dem Schulaufsichtsgesetze die vieljährigen Freunde als heftige Gegner abwehren zu sollen, ergriff er einen ganz unpolitischen Anlaß, seine Entlassung nachzusuchen (12. Januar 1872). Auch diesmal wurde den Parlamentariern die Genugthuung gestört, einen Minister „gestürzt" zu haben. Nach fünf Tagen nahm der König das von dem Staatsministerium einstimmig befürwortete Rücktrittsgesuch an, ehe ein von den Liberalen und der freiconservativen Partei des Abgeordnetenhauses vorbereitetes „Mißtrauensvotum" zum Zuge kam. Nur weitere fünf Tage später wurde der vortragende Rath im Justizministerium Dr. Falk zum Cultusminister ernannt, nicht ohne daß der König zuvor sich durch den Kriegsminister über dessen Verhalten zur Heeresorganisation hatte vergewissern lassen, zu der Zeit, da er in der „neuen Aera" als Mitglied einer von der großen liberalen Partei des Freiherrn von Vinke nach „rechts" abgezweigten Gruppe unter dem damaligen Präsidenten des Oberkirchenrathes Matthis die parlamentarische Schule durchmachte. Graf Roon gab dem für ihn „nicht ganz willkommenen" Amtsgenossen das Zeugniß, daß er „stets zu den Männern zu zählen war, welche selbst da, wo sie irrten, einer ernsten gewissenhaften Ueberzeugung folgten, zu denjenigen, welche Feind jeder Frivolität und persönlichen Gehässigkeit, ihre Meinungen stets mit angemessener Würde und einer anerkennungswerthen Ruhe zu vertreten wußten."

Der neue Cultusminister hielt von den eingebrachten und an-

gekündigten Vorlagen seines Vorgängers nur das Schulaufsichtsgesetz fest; aber ehe dies zur Verhandlung gelangte, kam die verhaltene Spannung bei Berathung des Cultusetats im Abgeordnetenhause am 30. und 31. Januar zum Ausbruche. Zum nächsten Ziel seiner Angriffe nahm das Centrum die am 8. Juli 1871 durch einen von sämmtlichen Ministern gegengezeichneten Königlichen Erlaß angeordnete Aufhebung der „katholischen Abtheilung" im Cultusministerium. Aber indem er diese als nun auch „vom Wüstensand verschüttete Oase in der Wüste der unparitätischen Behandlung der Katholiken" bezeichnete, bahnte sich gleich der erste Redner der Partei, der selbst aus dem Staatsdienste ausgeschiedene Abgeordnete von Mallinckrodt den Weg zu der breiteren Beschwerde, die Katholiken seien unter den Ministern und Oberpräsidenten gar nicht, unter den übrigen höheren Beamten ganz ungleich im Verhältnisse zur Bevölkerung vertreten. Es war eine Thatsache, über die sich gewiß nicht mit einem Worte absprechen ließ, über die manchmal auch von gemäßigten Katholiken geklagt worden, auf die einzugehen der neue Minister aber mit Grund ablehnen durfte, da sie weit über sein Ressort hinausging. Keinenfalls indeß konnte sie erst im Laufe des letzten Jahres eingetreten sein und wenn nun der Abgeordnete Windthorst sie demagogisch auftrieb: die Katholiken seien „von allen maßgebenden Stellen ausgeschlossen" und deshalb „unterdrückt", man gestatte ihnen „Luft und Wasser, viel mehr nicht", so ließ sich dem entgegenhalten, wie denn wohl solche Zustände einem katholischen Bischof in Hessen und sogar den bayerischen Patrioten noch vor kürzester Zeit erstrebenswerth scheinen konnten. Der bewegliche Wunsch, in den der Redner überraschend einlenkte, „daß wir in die Lage kämen, endlich die kirchlichen Discussionen aus unseren Versammlungen zu entfernen, damit wir in Ruhe und Frieden gemeinsam an dem Hause bauen könnten, in dem wir gemeinsam wohnen sollen, in dem Hause, welches groß genug ist, um allen eine freie Bewegung zu lassen", legte nur dem Fürsten Bismarck die beißende Wendung nahe, an „das eigene doch sonst scharfe und richtige Urtheil" des Redners zu „appelliren, ob seine eigene Rede wohl geeignet und darauf berechnet wäre" den confessionellen Frieden zu fördern. — Auf die Vorwürfe der

Gegner eingehend, lehnte der leitende Staatsmann „jede Verpflichtung einer confessionellen Volkszählung", sodaß „jede Confession eine ihrer Volszahl ziffermäßig entsprechende Betheiligung an der Beamtenschaft haben müsse", von der Regierung ab. Daß kein Katholik im Ministerium sei, bedauere er seinerseits in hohem Grade. „Aber wie die Sachen augenblicklich liegen, in einem constitutionellen Staate, da bedürfen wir Ministerien einer Majorität, die unsere Richtung im Ganzen unterstützt. Ohne eine gewisse Homogenität ist aber ein Ministerium heutzutage nicht mehr haltbar, denn wir sind, obwohl wir in einem lockeren Ressortverhältnisse zu einander stehen, in Preußen doch gemeinschaftlich verantwortlich; ich bin mitverantwortlich für das, was der Herr Cultusminister thut, und der Herr Cultusminister muß seinerseits ausscheiden, wenn er für dasjenige, was ich thue, die Verantwortlichkeit nicht tragen will." Die ironische Frage, ob „uns dann die Unterstützung einer Majorität zur Seite stehen würde, wenn wir das Ministerium aus der Fraction wählten . . ., die das Ihrige dazu beigetragen, das Vergessen des confessionellen Standpunktes in politischen Angelegenheiten schwierig zu machen", führte den leitenden Staatsmann dazu, diese Bildung „einer rein confessionellen Fraction auf rein politischen Boden" als „eine der ungeheuerlichsten Erscheinungen auf politischem Gebiete" zu bezeichnen, als eine „Mobilmachung der Partei gegen den Staat" — zumal da „ein so kampfbereites und streitbares Mitglied sofort an die Spitze trat . . ., welches von Anfang an . . . ungern und mit Widerstreben der preußischen Gemeinschaft beigetreten ist, bisher niemals durch seine Haltung und die Färbung seiner Rede bekundet hat, daß es diesen Widerwillen überwunden habe, ein Mitglied, von dem ich noch heute zweifelhaft bin, ob ihm die Neubildung des deutschen Reiches willkommen ist in dieser Gestalt" — und vollends, da die Fraction „im Reichstage bereitwillig sich Elemente aneignete, deren fortdauernder principieller Widerspruch gegen den preußischen Staat und gegen das deutsche Reich notorisch war, und sich aus diesen Elementen verstärkte, Protestanten, die nichts mit dieser Partei gemein hatten als die Feindschaft gegen das deutsche Reich und Preußen". Die Aufhebung der katholischen Abtheilung rechtfertigte Fürst Bismarck damit, daß es

„ganz unverträglich mit dem Grundbegriff der Verfassung" und besonders mit der Verantwortlichkeit der Minister sei, wenn „die Zugänglichkeit zu gewissen politischen Rechtsstellen in den Ministerberathungen von der Confession abhängig gemacht" werde, und daß in der That diese Abtheilung „schließlich den Charakter angenommen, daß sie meiner Ansicht nach ausschließlich die Rechte der Kirche innerhalb des Staates und gegen den Staat vertrat. Ich habe deshalb schon vor drei oder vier Jahren bei S. M. dem Könige zur Sprache gebracht, ob es nicht nützlicher wäre, wenn wir an diesem Orte einen päpstlichen Nuntius an Stelle dieser Abtheilung hätten, indem von dem Nuntius Jedermann weiß, was er vertritt und was zu vertreten seine Pflicht ist, und man ihm gegenüber eben die Vorsicht beachtet, die man Diplomaten gegenüber nimmt, und indem er seinerseits auch im Stande ist, den kirchlichen Souverän, den er vertritt, unmittelbar von den Eindrücken, die er wirklich hat, ohne eine zwischenliegende Instanz und ohne falsche Strahlenbrechung in Kenntniß zu setzen." Nachdem der leitende Staatsmann noch berührt, wie sehr die Lage weiter erschwert werde durch die „in unseren politischen Debatten ganz ungewöhnliche Leidenschaftlichkeit des Tones, vorzugsweise in der Presse" und ganz besonders noch in den Blättern der bayerischen „Patrioten", lenkte er in die Versicherung ein: „Es ist der ernste Wille der Regierung . . ., daß jede Confession, und vor allen Dingen diese so angesehene und durch ihre Volkszahl große katholische, innerhalb dieses Staates sich mit aller Freiheit bewegen soll." Aber „daß sie außerhalb ihres Gebietes eine Herrschaft übe, das können wir in der That nicht zugeben und ich glaube, der Streit liegt mehr auf dem Gebiete der Eroberung für die hierarchischen Bestrebungen." Er wolle nicht „kleinliche Maßregeln" und bedauere den „gesetzlichen Conflict", die „Collision zwischen dem kirchlichen Recht, wie es sich heutzutage ausgebildet hat, und zwischen der augenblicklich bestehenden Staatsgesetzgebung", die „rechtlich unvermeidlich gewesen"; aber es werde „die Aufgabe einer weiteren Staatsgesetzgebung" sein, „deren der neue Cultusminister sich mit Vorliebe und Beschleunigung annehmen wird", diese Collision „in schicklicher Weise zu lösen". — Nachdem der freiconservative Abgeordnete Graf Bethusy-Huc mit sachlicher

Ruhe die Frage angeregt, ob nicht die geringe Zahl der Katholiken in den höchsten Staatsstellen auf die geringere Bewerbung zurückzuführen sei, die sich aus der Abneigung des katholischen Adels gegen den Staatsdienst und dem Mangel eines gebildeten Mittelstandes in der katholischen Bevölkerung des Ostens — er konnte hinzufügen, aus dem starken Abzug strebsamer Kräfte durch Industrie und Handel in den westlichen Landestheilen — erkläre, kam der Abgeordnete Windthorst auf die Rede des Ministerpräsidenten zurück vorab mit dem Gemeinplatz, daß dieser nicht der Staat sei, also wer seine Maßregeln bekämpft, darum noch keinen Kampf gegen den Staat führe. Die Versicherung, daß seine Fraction nicht confessionell sei, konnte nicht an Glaubhaftigkeit gewinnen durch den Hinweis auf eben diejenigen Protestanten, in deren Anschluß an die Partei Fürst Bismarck gerade eine Bestätigung ihrer Feindseligkeit gegen Preußen und das Reich gefunden hatte. Die weitere Behauptung aber, daß „eine sehr große Zahl von Protestanten für die Staatsgrundsätze des Centrums ist — größer als Sie glauben", daß „die Centrumspartei von Tag zu Tage wächst", erhielt ihr volles Verständniß erst durch den späteren Satz, „wenn die Regierung in so bedenklichem Tempo von rechts nach links rückt, denn der Herr Ministerpräsident hat heute unbedingt die Herrschaft der Majorität proclamirt", indem er gesagt „mit der Majorität muß ich gehen", „daraus folgt also, daß der neueste Minister aus der Majorität genommen ist." Fürst Bismarck, der während dieser Rede abwesend war, erhielt am folgenden Tage Anlaß, darauf zu antworten, als der Abgeordnete von Mallinckrodt, der auf seinen ursprünglichen Vorwurf einer „tendenziös ungerechten Behandlung" zurückkam, da der „ganz exorbitante" Zustand aus „einfachen natürlichen Ursachen gar nicht, nur aus der Tendenz erklärt werden kann" — und das „ganze Programm" des Centrums auf drei Punkte zurückführte: die Betonung des strengen Standpunktes des positiven und historischen Rechts, das Princip der religiösen Freiheit für alle Bekenntnisse und das Princip der Föderation im Gegensatze zu dem Princip der Centralisation, den Tendenzen des Unitarismus: „das ist ein Gegensatz, der den Herrn Reichskanzler allerdings berechtigt zu sagen, wir seien seine Gegner,

und ich bekenne offen, daß ich vom ersten Augenblick des Jahres 1866 an, wo diese Politik zum Durchbruch kam, ihm entschiedene Opposition gemacht habe." Der Ministerpräsident wiederholte hierauf unumwunden: „wir brauchen für die ganze Richtung, in der wir die Staatsregierung führen" — in erster Reihe doch um das Reich zu erhalten, wie es 1866 begründet worden — „eine Majorität, so lange constitutionell regiert werden soll. Die finden wir nicht, wenn wir die Wege gehen wollten, die diese Herren uns empfehlen; ich frage weiter: wollen denn diese Herrn überhaupt Anstellung unter dieser Regierung haben? Ich glaube nein, und wenn sie wollten, könnten sie nach ihrem Gewissen und nach ihrer Ueberzeugung sie annehmen?" Ob die Centrumsfraction eine confessionelle sei, könnten nicht ihre Worte, nur ihre Werke ausmachen, und als Zeugniß für diese führte er einen von drei schlesischen Grafen unterzeichneten Wahlaufruf an, laut dessen „auf der Werbefahne der Fraction steht: Die Confession und nur die Confession."

Während dieses ersten Waffenganges zwischen dem Fürsten Bismarck und dem Manne, der den Beruf zu haben meinte, und hinfort achtzehn Jahre lang mit unverwüstlicher Zähigkeit durch alle Wandlungen der Zeit verfolgte, den Begründer der deutschen Staatseinheit von seiner Stelle zu hetzen, war die conservative Partei stumm geblieben im Bewußtsein der Rolle, auf die sie für die Berathung des Schulaufsichtsgesetzes sich eingerichtet hatte. Auch am ersten Tage dieser Berathung (8. Februar) kamen nur zwei Redner des Centrums gegen das Gesetz zum Worte, das in seinem ersten Satze („Die Aufsicht über alle öffentlichen und Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten steht dem Staate zu") nur den Art. 23 der Verfassung wiederholte, um den Folgesatz daran zu schließen, „demgemäß handeln die mit dieser Aufsicht betrauten Behörden und Beamten im Auftrage des Staates." In der That handelte es sich darum, das Recht der Staatsbehörde zur Ernennung der bis dahin ausschließlich geistlichen Orts- und Kreisschulinspectoren und die Widerruflichkeit des „ertheilten" Auftrags klar zu stellen, die ein Urtheil des höchsten Gerichtshofes schon aus der Verfassung abgeleitet hatte. Der Religionsunterricht wurde von diesen Bestimmungen nicht berührt, und ein Etatsposten von

20,000 Thlrn. für Kreisschulinspectionen bekundete, daß die Regierung in einem gewissen, aber sehr beschränkten Maße mit der Errichtung weltlicher Aufsichtsstellen vorgehen wolle. Der Abgeordnete Peter Reichensperger, ohne auf den Inhalt des Gesetzes einzugehen, benutzte den Anlaß nur, um mit dem ihm eigenen leidenschaftslosen Ernste seine Partei gegen die Vorwürfe des Ministerpräsidenten zu vertheidigen, und bemerkte dabei zutreffend, daß die katholische Wahlbewegung ursprünglich nicht gegen die Regierung, sondern gegen diejenigen Liberalen gerichtet war, die wie ein Berliner Abgeordneter der Fortschrittspartei den Klostersturm von 1869 nur für „etwas zu voreilig" hielten. Der Abgeordnete Windthorst aber, wie gereizt durch die Kühle, mit der seine letzte Verdächtigung vom leitenden Staatsmanne aufgenommen war, schraubte seinen Ton diesmal höher: „Die Tage in welchen wir leben sind von der äußersten Wichtigkeit. Dieselben bezeichnen einen Wendepunkt in der inneren Entwickelung Deutschlands, wie er einschneidender und verhängnißvoller zu keiner Zeit stattgefunden hat. Die deutschen Staaten beruhten bis jetzt wesentlich auf dem monarchisch-christlichen Princip .. Was das monarchische Princip betrifft, so haben wir von hoher Stelle gehört, daß die Regierung ihre Kraft und ihre Richtung entnehme aus der Majorität des Hauses und daß sie danach ihre Personen und ihre Maßregeln wählen müsse. Wenn das richtig ist, dann fällt der Schwerpunkt der Staatsgewalt von jetzt an in das Parlament. Was das christliche Princip betrifft .. so wird ein Staat, der seiner Natur nach weder die Befähigung noch die Organe hat, den Religionsunterricht zu ertheilen, wenn er die Kirche hinausweiset, wie hier principiell geschieht, nothwendig ein durchaus religionsloser rein heidnischer Staat, ein Staat ohne Gott, oder er wird selbst hier Gott auf dieser Erde."

Auf den letzten Theil des Angriffs erwiderte Fürst Bismarck am folgenden Tage: „Ich habe selten gehört, daß der Herr Abgeordnete zu überreden oder zu versöhnen bemüht war, vielleicht gegen seinen Willen, oder ich will mich objectiver ausdrücken, seine Reden waren selten geeignet, zur Versöhnung zu führen, wohl aber häufig von der Beschaffenheit, daß, wenn sie außerhalb dieser Räume bekannt werden, sie einen beunruhigenden und befremdenden Eindruck auf

die Gemüther weniger urtheilsfähiger Leute machen können" ... so jetzt „den Eindruck, als wenn so ruchlose Leute in der Regierung unseres Königs säßen, die den heidnischen Staat anstreben ... als solle wirklich mit des Königs aus dem Hause Hohenzollern Unterschrift ein Staat ohne Gott eingeführt werden, als seien der Herr Abgeordnete für Meppen und die Seinigen hier noch die alleinigen Vertreter Gottes." Vorher hatte der Cultusminister aufs bestimmteste versichert, daß die in Art. 24 der Verfassung gewährleistete möglichste Berücksichtigung der confessionellen Verhältnisse bei der Einrichtung der öffentlichen Volksschule und das Aufsichtsrecht über den religiösen Unterricht in derselben durch das Gesetz durchaus nicht gefährdet werden solle. In Bezug auf den Gegensatz zu dem „monarchischen Princip", in den der Abgeordnete Windthorst ihn habe bringen wollen, hatte sich Fürst Bismarck schon den Tag zuvor kurz verwahrt. „Ich lasse ganz unentschieden, wohin dieser Pfeil zielt, aber ich kann mit voller Ueberzeugung versichern, er fällt machtlos ab. Ich habe meine Proben im Dienst des monarchischen Princips in Preußen gegeben, dem Herrn Abgeordneten steht dies, wie ich hoffe, noch bevor." In seiner Rede vom 9. kam er darauf zurück, daß der Gegner „mich in die Lage gebracht, bei meinen früheren Freunden für einen Mann zu gelten, der blindlings einer Majoritätsherrschaft folgt. Ich habe in meinem Leben schon Zeugniß davon gegeben, daß ich ein blinder Folger von Majoritäten nicht immer bin: wenn ich glaube, daß das Staatswohl durch sie gefährdet wird, so habe ich bewiesen, daß ich Widerstand leisten kann; ich würde das auch jetzt noch im Stande sein, wenn je der Herr Abgeordnete für Meppen eine Majorität für sich haben sollte, dann würde ich glauben, daß die Majorität auf falschem Wege ist ... Der Herr Abgeordnete hat angedeutet, es könne Jemand sehr wohl jahrelang ein guter Royalist sein, und dann plötzlich zum Parlamentarismus abfallen. Solche allgemeine Andeutungen ... lassen sich in Menge aufstellen. Wenn ich zum Beispiel sagen wollte, es kommt vor, daß die bittersten Feinde einer Monarchie sich unter der Maske der Sympathie an den Monarchen zu drängen suchen und ihm einen Rath persönlich aufzudrängen suchen, der der Monarchie im höchsten

Grade gefährlich ist, so würde ich ja weit entfernt sein, einen hier im Hause anwesenden oder einen Parteigenossen des Herrn Abgeordneten für Meppen zu meinen, aber es ist ein Satz, der in der Allgemeinheit, in der ich ihn aufstelle, nicht ganz unrichtig ist."

Bemerkenswerther indeß als dieses Zurückschleudern des vergifteten Pfeiles auf den Gegner ist der Zusammenhang, in dem es geschah. Was Fürst Bismarck in seiner ersten Rede gegen die Parteibildung des Centrums nur in zweiter Reihe vorgebracht, rückt nun in die erste Stelle ein: „Ich habe neulich mein Erstaunen darüber ausgesprochen, daß sich auf einem rein politischem Gebiet eine confessionelle Fraction gebildet habe. Indessen ich würde es doch noch als einen Vortheil betrachten, wenn diese Fraction wirklich eine ganz rein confessionelle geblieben wäre, wenn sie nicht versetzt worden wäre mit besonderen Bestrebungen, wenn sie sich nicht belastet hätte mit der Prozeßführung für Elemente, die der friedlichen Aufgabe, die jede Kirche hat, und auch die katholische, eigentlich vollständig fremd sind." Dabei steht wieder voran der Bund mit den Welfen, in denen der leitende Staatsmann die eigentlichsten Gegner seines großes Werkes sieht. „Der Abgeordnete Windthorst war in der Oeffentlichkeit und bei der Regierung in dem Rufe eines resoluten und unversöhnlichen Gegners der Regierung, wie sie jetzt ist, und der jetzigen Einrichtungen im preußischen Staate. Diesen Ruf hatte er, als die Centrumsfraction .. sich ihm unterordnete. Ich glaube, meine Herren vom Centrum, Sie werden zum Frieden mit dem Staate leichter gelangen, wenn Sie sich der welfischen Führung entziehen, und wenn Sie in ihre Mitte namentlich welfische Protestanten nicht aufnehmen, die gar nichts mit Ihnen gemein haben, wohl aber das Bedürfniß, daß in unserem friedlichen Lande Streit entstehe, denn die welfischen Hoffnungen können nur gelingen, wenn Streit und Umsturz herrscht. Sie sind außerordentlich vermindert ... nachdem der französische Krieg ... einstweilen ... zu unserem Vortheil abgethan ist. Der Staat, wie er dem Herrn Abgeordneten Windthorst vorschwebt, würde seiner Verwirklichung näher gekommen sein, wenn die Franzosen über uns gesiegt hätten ... Wer also Streit will, muß ihn anderswo suchen und anderswo Bundesgenossen finden, die sich

dazu hergeben, für ihn die Kastanien aus dem Feuer zu holen." — „Ein anderes Princip des Streites nimmt eine friedliebende confessionelle Fraction in sich auf, wenn sie sich verbündet oder wenn sie in sich erzeugt als ein Unkraut, welches in jeder Partei wuchert, eine gewisse Gattung politischer Klopffechter, deren Gewerbe gleich todt sein würde, wenn Friede wäre, Leute, die nur davon leben, daß sie die Stirn und Grobheit haben, Dinge zu sagen, die man sonst nicht sagt." Ohne Zweifel schwebt dem Fürsten Bismarck hier zunächst die früher an dieser Stelle erwähnte bayerische Patriotenpresse vor, bei der welfischer Particularismus und hierarchischer Fanatismus schon in der Wurzel zusammengewachsen sind. Er gleitet aber von dieser ab auf ein polnisches Blatt in Oberschlesien, das einen Aufruf ähnlich dem früher mitgetheilten gebracht hatte; und das führt ihn alsbald auf „den dritten Bundesgenossen, den Sie haben, der des Streites und des Kampfes bedarf: das sind die Bestrebungen des polnischen Adels." Diese Fraction, „ich sage ausdrücklich nicht die polnische, sondern die des polnischen Adels", sei allerdings bis jetzt im Hause nicht von der Centrumspartei unterstützt worden. „Aber die Thatsache ist die, daß im Allgemeinen die katholische Geistlichkeit auch deutscher Zunge die Bestrebungen des polnischen Adels, sich von dem deutschen Reiche und der preußischen Monarchie zu lösen und das alte Polen in seinen früheren Grenzen herzustellen, begünstigt, mit Wohlwollen behandelt und soweit es ohne Verletzung der Strafgesetze geschehen kann, gefördert hat, und das ist einer der empfindlichsten Punkte, in dem der Kampf von Seiten der katholischen Kirche gegen die Staatsregierung zunächst eröffnet worden ist und wo jeder Minister, der sich seiner Verantwortlichkeit bewußt ist, dahin sehen muß, daß der Staat in Zukunft davor bewahrt werde." Damit kommt der leitende Staatsmann auf den Gegenstand der Verhandlung zurück: „Die Beschwerde, die wir gegen die geistlichen Schulinspektoren in den Provinzen haben, wo nicht das Polnische vorherrscht, aber wo es überhaupt geredet wird, ist die, daß sie die deutsche Sprache nicht zu ihrem gesetzlichen Recht kommen lassen, sondern dahin wirken, daß die deutsche Sprache vernachlässigt und nicht gelehrt werde." Die weitere Darlegung

dieser Beschwerde gipfelt in dem Satze, „daß wir in Westpreußen Gemeinden haben, die früher deutsch waren, wo aber jetzt die junge Generation nicht mehr deutsch versteht, sondern polonisirt worden ist. Es ist dies ein rühmliches Zeugniß für die Lebensfähigkeit und Tüchtigkeit der polnischen Agitation, aber diese ... lebt doch vielleicht nur von der Gutmüthigkeit des Staates“ und „die Herren müssen diese Gutmüthigkeit nicht überschätzen, ich kann Ihnen sagen, sie ist zu Ende, und wir werden wissen, was wir dem Staate schuldig sind ... Anträgen und Klagen ... zu Gunsten der polnischen Sprache werden wir mit Gesetzvorlagen zu Gunsten der Beförderung der deutschen Sprache entgegentreten, denn es ist für die Eingesessenen ein Bedürfniß, daß sie den Staat, in dem sie leben, aus eigenem Urtheil zu beurtheilen wissen, und daß sie nicht auf das trügerische Bild angewiesen sind, das ihnen von klügeren und gebildeteren Leuten in die eigene Sprache übersetzt wird, während sie selbst unfähig sind, sich ein eigenes Urtheil zu bilden.“ Auf die Thatsache, daß „katholische Geistliche, und nicht bloß polnischen Ursprungs, sich mit den nationalpolnischen Bestrebungen des polnischen Adels verbunden, um die Entwicklung des Unterrichts der deutschen Sprache zu hemmen“, kam der Ministerpräsident am nächsten Tage noch einmal zurück und knüpfte daran die „merkwürdige Beobachtung“, daß die römisch-katholische Geistlichkeit „in allen Ländern eine nationale ist — nur Deutschland macht eine Ausnahme.“ Er fand dies nicht nur in Polen und Frankreich bestätigt, sondern auch in Italien „selbst in der unmittelbaren Nähe von Rom.“ Auf die selbstverständliche Entstellung dieses Ausspruchs hat er später noch ausdrücklich betont, er habe den Vorwurf des Mangels nationaler Gesinnung nicht der katholischen Geistlichkeit Deutschlands im Ganzen gemacht, sondern nur darauf hingewiesen, daß bei den genannten Nationen antinationale Bestrebungen der katholischen Geistlichkeit auch als Ausnahmen wie die gerügten nicht vorkommen.

Auf diese ersten Auseinandersetzungen des Fürsten Bismarck mit der Centrumspartei war an dieser Stelle mit möglichster Ausführlichkeit einzugehen, weil hier das Verhältniß noch völlig ungetrübt durch die Beschwerden erscheint, die im Laufe vieler Jahre

zu unendlichen Variationen desselben Themas Anlaß gaben. Es war durchaus aufrichtig, daß der leitende Staatsmann zunächst durch die Bildung einer confessionellen Partei empfindlich überrascht war. Noch ein Jahr später hat er im Herrenhause gesagt: „Es ist bekannt, daß ich in meiner ganzen Behandlung dieser confessionellen Fragen bis an die äußerste Grenze der staatlich möglichen Versöhnung gegangen bin ... anfangs so weit, daß ich die Jesuiten in größerem Maße begünstigte, als es mir persönlich für Preußen zulässig schien. Ich habe das gethan, ich habe den Kampf auf diesem Gebiete so lange gescheut und zu vermeiden gesucht, daß ich fürchte, er ist fast zu spät von uns aufgenommen worden, daß ich die Friedfertigkeit, zu der ich gerathen habe, zu bereuen in manchen Stunden Grund habe. Es hat Niemanden gegeben, der von den Würdenträgern der katholischen Kirche in dieser seiner Versöhnlichkeit vertrauensvoller anerkannt worden ist." Indeß so gewiß Fürst Bismarck war, zu seinem Theile durch keine Verletzung der katholischen „Interessen" zu der Bildung einer confessionellen Partei Anlaß gegeben zu haben, er konnte diesen Interessen nicht verwehren, sich zur Vertheidigung nach anderer Seite eine Vertretung zu verschaffen und durch diese auch bestimmten Vorlagen der Regierung entgegenzutreten. Gegen eine Parteibildung allein in diesem Sinne war umsoweniger einzuwenden, als die preußischen Conservativen in derselben Stunde dem Fürsten Bismarck als Vertretung wirklicher oder vermeinter evangelisch kirchlicher Interessen in einer bestimmten Parteirichtung entgegenstanden, was sie in der That seit ihren ersten Anfängen gewesen waren, wie die englischen Tories die Vertreter der „hochkirchlichen" Bestrebungen. Die wirkliche Gefahr dieser Parteibildung, die auch dem leitenden Staatsmanne mit jedem Schritte im Lauf dieser Verhandlungen greifbarer entgegentrat, war daß sie nicht nur die Sammelstelle aller gegen den preußischen Staat und das deutsche Reich gerichteten Bestrebungen wurde, sondern daß sich die Mitglieder der Partei aus den altpreußischen Landestheilen unter der Führung des Abgeordneten Windthorst in eine Richtung hineintreiben ließen, die völlig abseit von ihren kirchlichen Interessen führte. Selbst wenn ein ernstlicher „Kampf" um diese unvermeidlich gewesen wäre, mußte ihn diese

Verbindung nicht nur über alles Maß verbittern, sondern auch nach voller Befriedigung der Interessen, um die er geführt wurde, einen wirklichen Friedenszustand verhindern, weil die einmal für ganz andere „Interessen“ in Dienst gestellte Streitmacht für die Kampfzwecke der Verbündeten gerüstet bleiben soll. Und daß der Abgeordnete Windthorst eine solche Verwendung des Heerbannes von erster Stunde planmäßig ins Auge gefaßt hat, dafür ist seine Rede vom 8. Februar 1872 ein unauslöschliches Zeugniß, von der Fürst Bismarck mit schneidender Bitterkeit sagte, „das Oel seiner Worte ist nicht von der Sorte, die Wunden heilt, sondern von der, die Flammen nährt, Flammen des Zornes.“ Da der Abgeordnete Windthorst selbst in vollstem Ernste versicherte: „ich habe viele Fehler, aber den der Leidenschaftlichkeit in parlamentarischer Debatte habe ich nicht, mein Puls schlägt 60 Schläge jetzt wie außer dem Parlament“, so kann ihm nicht Unrecht geschehen mit dem Urtheil, daß nichts von der edlen wenn auch unklaren Leidenschaft Mallinckrodt's, sondern die kälteste demagogische Berechnung ihm die freventlichste Entstellung der Vorlage über die Schulaufsicht eingab — Berechnung auf die Stelle, an welcher die Urtheilsunfähigsten im Volke am meisten verwundbar sind. Nicht die verkehrteste und härteste Maßregel des durch solche Demagogenkunst im Voraus vergifteten „Culturkampfes“ hat auch nur hinterher diese Entstellung rechtfertigen können. Diese Kunst mußte auch die Erwartung des Fürsten Bismarck täuschen, als er den Kampf aufgab, weil ihm die Mehrheit versagte, auf die vertrauend er ihn begonnen — daß er das Ende des Kampfes gegen seine nationale Schöpfung finden könne durch die aufrichtigste Verständigung über die kirchlichen Forderungen. Hinter jeder ausgetragenen Streitfrage erhob sich eine neue, und das Centrum Windthorst'scher Gestaltung war Selbstzweck geworden, als es den angeblich erstrebten Zweck greifbar in Händen hielt.

Nur ein Redner der Conservativen war in der dreitägigen Berathung zum Wort gekommen, und er schien kaum ein anderes Bedürfniß zu haben, als seiner Partei alle die Blößen zu geben, die sie sonst ihren Gegnern vorgehalten. Fürst Bismarck rügte dies im Anfange seiner Rede nur mit leichter Ironie: „Es ist ja

möglich, daß sehr viele der Herren, die sonst die Regierung zu unterstützen pflegen, in diesem Falle aber es nicht zu thun entschlossen sind, die Dinge besser kennen als die Staatsregierung, und daß sie dieselben besser übersehen ... das Bedürfniß, eine Frage zu übertreiben in ihrer Bedeutung liegt ja an und für sich naturgemäß und logisch im Interesse eines jeden Gegners einer Vorlage." Aber am Schlusse erhob er sich zu ernsterer Mahnung: „Verfallen Sie doch nicht in den Fehler, den Sie der Opposition, der regelrechten Opposition sonst vorgeworfen haben, daß man die Regierung wie ein schädliches Thier behandeln müsse, das nicht eng genug angebunden werden könne, das nie Freiheit haben müsse sich zu bewegen, weil es dieselbe sofort mißbraucht, und thut es die jetzige nicht, dann thut es die folgende." — Er knüpfte daran die warnende Erinnerung, wie unversehens die conservative Partei bei Eintritt der neuen Aera aus der Mehrheit in die ohnmächtige Minderheit geworfen worden, „weil der Wind, der von der Regierung ausging, die Segel nach der anderen Seite hin blähte" — schwerlich nur der Lehre wegen, daß es einer Regierung, die wirklich zu einer „vollständigen Trennung der Schule von der Kirche übergehen wollte, an einer Mehrheit dafür nicht fehlen" würde. — Die der Regierung zunächst stehende Seite der Partei hatte einen Abänderungsvorschlag eingebracht, der wie Fürst Bismarck später sagte, „der Regierung gab, was sie für den Augenblick braucht", dem deshalb der Cultusminister nicht widersprach und für den der Minister des Innern als Mitglied des Hauses stimmte. Als er aber gefallen war, gab die conservative Partei mit wenig Ausnahmen ihre Stimmen gegen die mit Billigung des Cultusministers in der Fassung geänderte Regierungsvorlage ab, die deshalb mit nur 197 gegen 171 Stimmen angenommen wurde. Nachdem darauf in der Schlußberathung der Ministerpräsident die Verständigung über das conservative Amendement ausdrücklich abgelehnt und ausgesprochen hatte, es sei ihm „undenkbar gewesen, daß diese Partei die Regierung in einer Frage im Stiche lassen werde, in welcher die Regierung ihrerseits entschlossen ist, jedes constitutionelle Mittel in Anwendung zu bringen", erhöhte sich die Mehrheit für die Vorlage auf 207 gegen 155 Stimmen. Die

letzte Aeußerung war für das Herrenhaus verständlich genug; und diesmal noch hatte Fürst Bismarck den Erfolg, daß entgegen den abschwächenden Vorschlägen seiner Commission das Haus die Fassung des Abgeordnetenhauses mit 126 gegen 76 Stimmen annahm. Indeß die Mehrheit der conservativen Partei in Preußen hatte sich von dem leitenden Staatsmanne auf lange Zeit getrennt und dies sollte sich vor Ende des Jahres noch in einer für die Staatsentwicklung nicht minder wichtigen Frage zeigen.

Die Partei des „Centrums" hatte in den Januar- und Februartagen den „Kampf" erklärt, den sie in der That seit der Stunde ihres Entstehens geführt; es konnte nicht ausbleiben, daß er in die folgende Reichstagssession wie schon in die vorhergehende hinein seine Wogen schlug. Der neue preußische Cultusminister, während er mit den katholischen Bischöfen einen fruchtlosen Briefwechsel um die „Anerkennung" ihres „Gehorsams" gegen die „Staatsgesetze" fortführte, erließ in Gemeinschaft mit dem Minister des Innern eine Verordnung, welche die Niederlassung von fremdländischen Mitgliedern der Gesellschaft Jesu und anderer Orden sowie ausländischen Weltgeistlichen in der Provinz Posen ferner nicht gestattete, und die Ausweisung der sich bereits dort aufhaltenden nach und nach innerhalb zweier Jahre anordnete. Gegen die Jesuiten im ganzen Reiche und ohne Unterschied der Herkunft erhob sich nun auch mit Beginn der Reichstagssession ein Adressensturm zumeist in der liberalen Partei, die eben noch den Gebrauch dieses Agitationsmittels gegen das Schulaufsichtsgesetz bei Katholiken und strenggläubigen Protestanten mit dem Ministerpräsidenten verhöhnt hatte. Nach einer zweitägigen Verhandlung des Reichstages (15.—16. Mai), in welcher besonders auch der dem Fürsten Bismarck amtlich nahestehende conservative Abgeordnete Wagener sich an die Spitze der Bewegung stellte, wurden diese sämmtlichen Petitionen durch eine Mehrheit von mehr als zwei Dritteln dem Reichskanzler überwiesen mit der Aufforderung, 1) „darauf hinzuwirken, daß innerhalb des Reichs ein Zustand des öffentlichen Rechts hergestellt werde, welcher den religiösen Frieden, die Parität der Glaubensbekenntnisse und den Schutz der Staatsbürger gegen Verkümmerung ihrer Rechte durch geistliche Gewalt sicherstellt: 2) insbeson-

dere einen Gesetzentwurf vorzulegen, welcher auf Grund des Eingangs und der Nr. 13 und 16 des Art. 4 der Reichsverfassung die rechtliche Stellung der religiösen Orden, Congregationen und Genossenschaften, die Frage ihrer Zulassung und deren Bedingungen regelt, sowie die staatsgefährliche Thätigkeit derselben, namentlich der Gesellschaft Jesu unter Strafe stellt." Der erste Theil dieses Beschlusses fiel gänzlich aus der Zuständigkeit des Reiches in ihren verfassungsmäßigen Grenzen heraus, die „Hinwirkung", die von dem Reichskanzler gefordert wurde, konnte er nicht in dieser Stellung, sondern nur als Ministerpräsident innerhalb des preußischen Staates, und sonst etwa durch seinen politischen Einfluß auf die anderen Regierungen ausüben. Nach der einen Richtung war damit die erste Anregung zu den Gesetzesvorlagen der nächsten preußischen Landtagssession gegeben, die zu den „Maigesetzen" geführt haben; in der anderen mögen sich die süddeutschen und insbesondere die bayerischen Liberalen versprochen haben, ihre Regierungen fortreißen zu können. Der zweite Theil des Antrags behandelte die religiösen Orden ohne Weiteres als Gegenstände des Strafrechts (Art. 4 Nr. 13) und des Vereinswesens (Nr. 16) ohne Rücksicht auf ihre religiöse Grundlage, die von der den Einzelstaaten überlassenen Rechtsordnung der Kirchen nur gewaltsam abgelöst werden konnte. Diesen Weg betrat der Bundesrath, der niemals daran gedacht hat, und auch nie wieder aufgefordert worden ist, auf eine umfassende Ordnung dieses Gebietes einzugehen, kurzweg indem er den in nur vier Worten des Beschlusses versteckten nächsten Gegenstand des Angriffs der Reichtagsmehrheit allein in Betracht zog und sich mit einem Gesetzesvorschlage dieses Inhalts begnügte, daß „den Mitgliedern des Ordens der Gesellschaft Jesu oder einer mit diesem Orden verwandten Congregation, auch wenn sie das deutsche Indigenat besitzen, an jedem Orte des Bundesgebiets der Aufenthalt von der Landespolizeibehörde versagt werden" kann. Das würde auf einem wenig erbaulichen Umwege der Ausweisung — also der thatsächlichen Aufhebung des Indigenats gleich gekommen sein. Die Mehrheit des Reichstages nahm indeß vorab Anstoß daran, daß den Mitgliedern einer in Deutschland überhaupt zugelassenen Gesellschaft die Rechte des Indigenats auch nur be-

schränkt würden, wie daran daß durch den Entwurf der Fortbestand der Niederlassungen von Jesuiten und „verwandten“ Congregationen unmittelbar nicht berührt wurde. So stellte man einerseits dem Entwurf die Bestimmungen voran, daß „der Orden der Gesellschaft Jesu u. s. w. vom Gebiete des deutschen Reichs ausgeschlossen sind“, „die Errichtung von Niederlassungen derselben untersagt“ und mit der Auflösung der bestehenden innerhalb sechs Monaten „vorzugehen ist.“ Andererseits wurde die Bestimmung des Entwurfs dahin eingeschränkt, daß den Jesuiten u. s. w., die Inländer sind, „der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Orten versagt oder angewiesen werden kann.“ Es war dies also eine Beschränkung der Freizügigkeit zu dem Zwecke, die Mitglieder der betreffenden Gesellschaften von den Orten fern zu halten, an welchen sie ihre „staatsgefährliche Thätigkeit“ üben könnten. Insoweit lag das Gesetz durchaus in der Richtung der Schlußwendung der an den Reichskanzler gerichteten „Aufforderung“, die „namentlich“ der Gesellschaft Jesu eine solche Thätigkeit schon zugeschrieben hatte. Daß aber den Liberalen ein Urtheil von solcher Dehnbarkeit ausreichend schien, um die deutschen Mitglieder der Gesellschaft einer so einschneidenden Beschränkung ihrer staatsbürgerlichen Freiheit zu unterwerfen, war ein so völliger Bruch mit ihren „Grundsätzen“, ein so jäher Sprung in das gerade Gegentheil, daß von dieser Stunde an jede feste Grenze zwischen den alten Parteien verwischt war, soweit sie durch doctrinäre Anschauungen vom Staate bestimmt sein konnte. Daß der spätere Rückfall allein durch nackte gesellschaftliche Interessen bedingt war, zeigte die auffallende Erscheinung, daß von denjenigen früheren Nationalliberalen, die sich am schroffsten vom Fürsten Bismarck lossagten, die meisten ihm Jahre lang in „Freiheitsfragen“ am weitesten und willigsten entgegengekommen waren. Nur der Abgeordnete Lasker mit wenigen „Freunden“ und einem kleinen Theile der Fortschrittspartei stimmte gegen das Jesuitengesetz, weil seine Bestimmungen jeder „Rechtscontrole“ entbehrten. Es ist aber nicht abzusehen, was bei der Ausführung eines Gesetzes, das für einen genau umschriebenen Kreis von Personen gegeben war — was zu den dem Jesuitenorden „verwandten“ Congregationen gehöre, war mit Bedacht der Bestimmung des Bundesraths

überlassen — noch Gegenstand einer richterlichen Nachprüfung hätte sein sollen und noch weniger, wie durch allgemeine Unterscheidungsmerkmale die „staatsgefährliche Thätigkeit“ hätte getroffen werden sollen, die „namentlich“ gerade den Jesuiten zugeschrieben wurde. Eine andere Frage ist, ob es nur überhaupt einen klaren Sinn geschweige einen verständigen Zweck hatte, eine „Thätigkeit“, die dem gesammten katholischen Clerus oblag, nachdem einmal die hierarchische Richtung in demselben zu unbeschränkter Herrschaft gelangt war, und die von ihm überreichlich getrieben worden ist, nachdem in Folge des Gesetzes die Jesuiten thatsächlich aus Deutschland entfernt waren, gerade bei den Jesuiten als „staatsgefährlich“ zu verfolgen, nur weil sie von ihnen planmäßiger und geschickter betrieben wurde. War der Jesuitenorden, wie ein liberaler Redner sagte, „staatsgefährlich“ deshalb, weil er „die unbedingte Unterordnung des Staates unter die Kirche fordert“ — die eigentlichste nahezu tausendjährige Forderung der im Papste gipfelnden Hierarchie, so war mit gleich gutem Grunde die gesammte katholische Hierarchie in Deutschland als staatsgefährlich zu behandeln. Wenn aber dies nicht wohl anging, weil diese Hierarchie von dem Gefühle von mehr als zwei Fünfteln des deutschen Volkes getragen war, so durfte wohl auch gefragt werden, ob die Austreibung der Jesuiten allein soviel Werth habe, um nicht durch die Verletzung des Gefühls der deutschen Katholiken, die als Thatsache durch keine noch so folgerichtige Deduction der Irrigkeit dieses Gefühls zu widerlegen war, allzutheuer erkauft zu werden.

Bei der wichtigsten Vorlage der Reichstagssession, dem Militärstrafgesetzbuche, war in der ersten Berathung des Hauses der unvereinbare Gegensatz zwischen den Anforderungen militärischer Disciplin, wie sie in dem Entwurf aufrecht erhalten worden, und der bürgerlichen Rechtsstaatsordnung scharf zu Tage getreten. Der Reichstag hatte indeß seine Bereitwilligkeit zu einer möglichsten Annäherung der gegensätzlichen Auffassungen schon dadurch bekundet, daß er die ganze Vorlage zur Vorberathung an eine Commission verwies. Nach dem Zeugnisse des Abgeordneten Lasker wurden in der Commission „wesentliche Verbesserungen unter dankenswerther Beistimmung der Regierungen“ beschlossen, sodaß „in den

Grundprincipien nahezu ein anderer Entwurf" vorlag. Nur bezüglich der Arreststrafen war die Commission von ihren ursprünglichen Milderungen auf nachdrückliche Verwendung des Kriegsministers Grafen Roon und des Grafen Moltke abgegangen und der Centrumsabgeordnete Graf Ballestrem, der hier nicht als Parteimann sondern als ehemaliger Offizier auftrat, bezeugte seinerseits, mit „großer Genugthuung" beobachtet zu haben, „daß auch parlamentarische Veteranen nicht bei fest vorgefaßten Meinungen stehen bleiben, sondern guten Gründen zugänglich sind." Auch das Haus versagte den wieder eingebrachten Milderungsvorschlägen seine Zustimmung, und die Vorlage gelangte ohne Schwierigkeit zur Annahme. — Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten, eine weitere wichtige Ergänzung der Rechtsordnung des Reiches blieb unerledigt, obwohl bei der dritten Berathung die Verständigung über die meisten der bei der zweiten vom Reichstag beschlossenen Abänderungen gelang, und nur der Abgeordnete Lasker mit einem Theile der Nationalliberalen, der sich immer schärfer als „linker Flügel" der Partei ausprägte, in der Minderheit blieb; indeß wurde der Ausgleich der letzten Meinungsverschiedenheiten gleich im Anfange der nächsten Session gefunden.

Eine andere Vorlage der Session scheiterte an parlamentarischen Machtansprüchen, die vom Bundesrathe mit gutem Grunde zurückgewiesen wurden. Der preußische Finanzminister hatte in der laufenden Landtagssession das schon in der Verfassung vorgesehene Gesetz über die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer in beiden Häusern durchgebracht — im Abgeordnetenhause gegen die Stimmen der Fortschrittspartei allein. In allem Wesentlichen diesem Gesetze entsprechend war im Reichstage der Entwurf eines Gesetzes über den Rechnungshof eingebracht worden. Die Fortschrittspartei fand aber hier an den Nationalliberalen der Mittelstaaten Verbündete, die ihre preußischen Parteigenossen zu dem Versuch bestimmten, weitergehende „Cautelen" zu erlangen, von denen zwei vornehmlich von entscheidender Bedeutung waren. Die dem Reichstage vorzulegenden Bemerkungen des Rechnungshofes sollten sich nicht nur auf „Abweichungen von den Bestimmungen der Gesetze", sondern auch von den einschlagenden „Vorschriften" erstrecken —

also da die Vorschriften der Gesetze selbstverständlich in ihren „Bestimmungen“ enthalten sind, von nicht gesetzlichen Verwaltungsvorschriften. Der Präsident des Reichskanzleramtes hielt daran fest, daß die Behörde, die zum Erlaß und zur Aenderung dieser Vorschriften zuständig, auch befugt sei, von ihrer Beobachtung im einzelnen Falle zu entbinden, die Abweichungen von einer solchen Vorschrift also eine innere Angelegenheit der Verwaltung seien, über die dem Reichstage eine „Controle“ nicht zustehe. Unberührt bleibt dabei die Verantwortlichkeit der Regierung für die Verwaltungsvorschriften wie für die Verwaltungshandlungen, mögen sie diesen Vorschriften entsprechen oder davon abweichen. Die Regierung erwehrte sich nur einer dritten Verantwortlichkeit für Abweichungen von den Vorschriften, entsprechend dem „formellen Verstoß“ gegen die Gesetze, der zweimal dem Finanzminister von der Heydt gegenüber ohne sachlichen Grund so stark aufgebauscht worden war. — Durch einen anderen Beschluß wollte der Reichstag sich die Befugniß beilegen, in Bezug auf „die Rechnungen, die Bemerkungen des Rechnungshofes und die Entlastung des Reichskanzlers Rückfragen an den Rechnungshof“ zu richten, „auf welche dieser Auskunft zu ertheilen verpflichtet ist.“ Das Reichskanzleramt sollte „Rückfrage“ und „Auskunft“ lediglich „vermitteln.“ Der Präsident des Reichskanzleramtes wies mit Recht auch dies als Eingriff in die Verwaltung zurück. Wie die Regierung für die gesammte Verwaltung verantwortlich, so ist sie es auch allein, und es muß von ihrem freien Ermessen abhängen, welche nicht gesetzlich vorgeschriebenen Aufschlüsse über die Verwaltung sie zur Entlastung ihrer Verantwortlichkeit dem Parlament geben zu sollen glaubt. Wenn es richtig wäre, was durchaus bestritten wurde, daß die Verfassungen der Mittelstaaten einen directen Verkehr zwischen der Volksvertretung und einer Verwaltungsbehörde gestatten, so bewiese das nur, wie wenig scharf in diesen Verfassungen zwischen parlamentarischer Verantwortlichkeit und altständischer Mitregierung unterschieden wäre. Uebrigens konnte der Anspruch der Reichstagsmehrheit nicht schlagender getroffen werden, als durch den Satz, mit dem der Abgeordnete Miquel ihn zu stützen meinte: „daß mit jedem geldbewilligenden Körper um so leichter zu verhan-

deln ist, je offener man mit ihm verfährt, je mehr Thatsachen man ihm auf seinen Wunsch offen mittheilt." Je sicherer ein Parlament auf diese Bereitwilligkeit der Regierung rechnen kann, desto unbedenklicher ist es, ihr die Bestimmung der Grenze im Einzelnen zu überlassen. Thatsächlich ist es auch hier bis heute bei der „vorläufigen" Einrichtung geblieben, daß die Geschäfte des Rechnungshofes von der preußischen Oberrechnungskammer nach den für diese geltenden Bestimmungen besorgt werden.

Den Reichstag wie den Landtag beschäftigten auch in diesem Jahre Steuerfragen nur in umgekehrter Richtung wie vor dem Kriege. Der Finanzminister Camphausen hatte die günstige Finanzlage benutzen wollen, um den Liberalen mit der Aufhebung des Zeitungs- und Kalenderstempels entgegenzukommen. Fürst Bismarck war indeß der Ansicht, daß in erster Reihe ein Erlaß der Klassensteuer in den untersten Stufen sowie eine Ermäßigung der Salzsteuer und später deren gänzliche Abschaffung ins Auge zu fassen sein dürften. In der That wurde im Abgeordnetenhause ein Entwurf eingebracht zur Aufhebung der untersten Stufe der Klassensteuer, wodurch fünf Millionen Steuerpflichtige von dem jährlichen Steuerbetrage eines halben Thalers befreit worden wären, und zur Ersetzung der in den meisten größeren Städten an Stelle der Classensteuer erhobenen Schlacht- und Mahlsteuer durch die erstere. Die Mehrheit des Hauses nahm diesen Theil der Vorlage an, wollte aber für die unterste Stufe der Classensteuer nur den Erlaß von einem Drittel der Jahressteuer bewilligen, worauf der Finanzminister den ganzen Entwurf zurückzog. Im Reichstage brachte die Fortschrittspartei alsbald den Antrag ein, die Salzsteuer auf die Hälfte des bestehenden Steuersatzes zu ermäßigen und zugleich auszusprechen, daß ihre gänzliche Aufhebung „ebenso eine Forderung der Gerechtigkeit als einer gesunden Finanzpolitik und demgemäß, sobald die Finanzlage es irgend gestatte, in erster Linie durchzuführen" sei. Ein freiconservativer Antrag wollte dagegen den Reichskanzler auffordern, in der nächsten Session Vorlagen über die gänzliche Aufhebung der Salzsteuer, aber zugleich über die Deckung des Ausfalls der Reichseinnahme durch Erhöhung oder Einführung anderer indirekter Reichssteuern zu machen. Der Präsi-

dent des Reichskanzleramts erklärte, daß die verbündeten Regierungen die Aufhebung der Salzsteuer als einen Gegenstand ihrer ernstesten Erwägungen betrachteten, daß aber das Reich für den Ausfall eine Anweisung auf erhöhte Matricularbeiträge nicht annehmen könne. Die Fortschrittspartei aber legte es gerade darauf an, die von der jährlichen Bewilligung des Reichstags abhängigen Matricularbeiträge als Hebel anzusetzen, um die Regierungen für ihren Ersatz durch eine bewegliche directe Reichssteuer nach dem Vorbilde der englischen Einkommensteuer willig zu machen, wie sie in Preußen darauf ausging, die Classen- und Einkommensteuer zu einem derart „beweglichen Factor" des Steuersystems zu machen, um den Art. 109 der Verfassung („die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben ... bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden") durch dieses „Einnahmebewilligungsrecht" des Abgeordnetenhauses zu durchbrechen. An der Festigkeit dieser Grundsätze mußten die Mahnungen des Reichskanzlers an „das Verantwortlichkeitsgefühl für die Forterxistenz unserer mit Mühe begründeten Reichsinstitutionen und deren Consolidirung" abprallen. Auf den bei diesem wie schon bei früherem Anlaß geführten Kampf um den „armen Mann" ist im Zusammenhange der Finanzpolitik zurückzukommen; die sittliche Verurtheilung der Salzsteuer durch die Hoverbeck'sche Resolution wurde zuletzt vom Reichstage angenommen, aber die Steuer besteht in unverminderter Höhe noch heute.

Nur noch einmal erschien Fürst Bismarck während der Session im Reichstage bei der Berathung des Etats der auswärtigen Angelegenheiten und trat für Aufrechterhaltung des Gesandtschaftspostens beim päpstlichen Stuhle ein trotz der kurz zuvor erfolgten Zurückweisung des Cardinals Hohenlohe als Gesandten des Reichs. Dabei sprach er das geflügelte Wort: „nach Canossa gehen wir nicht, weder körperlich noch geistig", zur Bekräftigung des Satzes: „ich halte es nach den neuerdings ausgesprochenen und öffentlich promulgirten Dogmen der katholischen Kirche nicht für möglich für eine weltliche Macht, zu einem Concordat zu gelangen, ohne daß diese weltliche Macht bis zu einem Grade und in einer Weise effacirt würde, die das Deutsche Reich wenigstens nicht annehmen kann." Ein anderes, weniger beachtetes, aber sachlich bedeutsameres

Wort sprach er im Anschluß an die Versicherung, „daß wir gegenüber den Ansprüchen, welche einzelne Unterthanen Sr. Maj. des Königs von Preußen geistlichen Standes stellen, daß es Landesgesetze geben könne, die für sie nicht verbindlich seien, daß wir solchen Ansprüchen gegenüber die volle einheitliche Souveränität mit allen uns zu Gebote stehenden Mitteln aufrecht erhalten werden" —: „Die Souveränität kann nur eine einheitliche sein und muß es bleiben: die Souveränität der Gesetzgebung! und wer die Gesetze seines Landes als für ihn nicht verbindlich darstellt, stellt sich außerhalb der Gesetze und sagt sich los von dem Gesetz!"

Wenige Tage darauf zog sich Fürst Bismarck mit unbestimmtem Urlaube auf seinen Landsitz zurück und überließ die Sorge für die inneren Schwierigkeiten in Preußen dem Kriegsminister Grafen Roon als ältestem Mitgliede des Staatsministeriums, der sich ihr mit erprobter Treue ungeachtet seiner eigenen wachsenden Verstimmung über den Gang der Dinge unterzog. Von seinem Einfluß auf die conservative Partei wirksam unterstützt, hatte Graf Eulenburg mit weiteren Zugeständnissen an die Liberalen die Kreisordnung im Abgeordnetenhause, „wenn auch nicht ohne harte Kämpfe", durchgesetzt, wie nach der Justizminister den zum dritten Male eingebrachten Entwurf über die Creditbelastung von Grundstücken glücklich durch die Klippen zwischen beiden Häusern des Landtags hindurchsteuerte. Um der Commission des Herrenhauses Zeit zur Prüfung der Kreisordnung zu lassen, hatte der Landtag seine Sitzungen neben dem Reichstage fortgesetzt; indeß am 10. Juni mußte er bis zum 21. Oktober vertagt werden. Und nun schritt das Schicksal schnell; nachdem die hochconservative Mehrheit des Hauses in neun Sitzungen durch Bestätigung der einschneidenden Commissionsbeschlüsse im Einzelnen den Entwurf für die Regierung und die ihr folgende Minderheit unannehmbar gemacht hatte, verwarf sie das Ganze am 31. Oktober mit 145 gegen nur 18 Stimmen, wobei jene Minderheit größtentheils der Abstimmung fern blieb. Vorher hatte Graf Eulenburg erklärt, die Regierung sei unter voller Zustimmung des Königs von der Nothwendigkeit, die Kreisordnung „auf den Principien der Regierungsvorlage" durchzuführen, so überzeugt, daß sie diese Aufgabe nicht fallen lassen, sondern versuchen werde, die

Lösung derselben zu erreichen durch alle Mittel, welche die Verfassung ihr gestatten.

Es mußte mit diesem Worte Ernst gemacht werden, nachdem der Landtag am nächsten Tage ohne Thronrede geschlossen, aber an demselben 1. November auf den 12. neu einberufen war. Der Kreisordnungsentwurf wurde dem Abgeordnetenhause alsbald wieder vorgelegt und von diesem mit 288 gegen 91 Stimmen — der Conservativen, des Centrums und der Polen, wegen des schon in der letzten Session vereinbarten Ausschlusses der Provinz Posen von dem Gesetze — angenommen. Die hierbei zum dritten Male zu Tage getretene Spaltung der conservativen Partei führte diesmal zum Austritt der regierungsfreundlichen Minderheit, die sich neben der „alten" als „neue conservative" Fraction constituirte. Nachdem der im Staatsministerium flüchtig aufgetauchte Gedanke einer Reform des Herrenhauses fallen gelassen war, kam man „nach langen Verhandlungen" zu dem Entschlusse, den Widerstand der Mehrheit durch neue „Pairs-Ernennungen" zu brechen, und wurde „zu Roons lebhaftem Bedauern" die Königliche Einwilligung zu dieser Maßregel erlangt. Auch für die abermals gegen die Ansicht des Kriegsministers im Staatsministerium aufgestellte „größere Liste" der zu Ernennenden erhielten ohne sein Wissen die Grafen Eulenburg und Itzenplitz die Zustimmung des Monarchen. So wurden durch Königliche Verordnung vom 30. November 1872 fünfundzwanzig neue Mitglieder, meist höhere Beamte und Generale ins Herrenhaus berufen, das nunmehr in der Sitzung vom 6. und 7. Dezember in der Vorberathung und am 9. Dezember in der Schlußberathung den Kreisordnungsentwurf mit 116 gegen 91 Stimmen annahm — die Mehrheit entsprach also genau der Zahl der Neuberufenen.

Graf Roon „fühlte sich durch das Vorgehen seiner Collegen tief verletzt; er bat vorläufig um Urlaub und verließ Berlin sofort, um von seinem Landsitze aus sein Abschiedsgesuch einzureichen." Aber der Ausgang war ein äußerst überraschender: das Abschiedsgesuch des Kriegsministers wurde am 16. Dezember abgelehnt, dagegen erhielt Fürst Bismarck die in Folge desselben erbetene Entlassung von dem Amte des preußischen Ministerpräsidenten und am

1. Januar 1873 wurde Graf Roon zum Ministerpräsidenten ernannt, während ihm in dem General von Kameke mit Titel und Rang eines Staatsministers ein Stellvertreter im Kriegsministerium beigegeben wurde, Fürst Bismarck aber als Minister des Auswärtigen Mitglied des Staatsministeriums blieb. Am 13. Dezember hatte Fürst Bismarck noch von Varzin aus an den Grafen Roon geschrieben: „Im Innern habe ich den Boden, der mir annehmbar ist, verloren durch die Desertion der conservativen Partei in der katholischen Frage . . Die Verantwortung für Collegen, auf die ich nur bittweisen Einfluß habe und die Verantwortung für solche Ansichten und Willensmeinungen Sr. Majestät, die ich nicht theilen kann, vermag ich in meiner deprimirten Gemüthsverfassung nicht mehr durchzufechten. Die meine Bestrebungen kreuzenden Einflüsse sind mir zu mächtig und die — Ueberhebung und politische Unbrauchbarkeit der Conservativen hat meine Freudigkeit im Kampfe seit letztem Frühjahr gebrochen . . . Der König muß also m. E. neue im Parteiwesen nicht verbrauchte Leute an die Spitze bringen." In der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 25. Januar gab er als „Motive des Wechsels in der Vertheilung der Geschäfte im Staatsministerium" die Größe seiner bisherigen Geschäftslast und die Schwächung seiner Arbeitskraft an, betonte aber zugleich den Unterschied seiner Stellung im Reich, wo er „Rechenschaft und Aufklärung fordern" könne, „im äußersten Falle zu verfügen berechtigt" und wenn er seine „Verantwortung gefährdet fühle", in der Lage sei, bestimmt zu sagen: das will ich nicht, und bestimmte Forderungen zu stellen, was einstweilen zu geschehen hat — von der Aufgabe des preußischen Ministerpräsidenten, der „eine große Verantwortung hat und sehr wenig Mittel, dieser Stellung seinen Collegen gegenüber irgend welchen Nachdruck zu geben." Der Versuch der Ausführung, daß eine „Zusammengehörigkeit des Reichskanzlers mit dem preußischen Staatsministerium eigentlich gar kein absolut nothwendiges Erforderniß" sei, ist nicht ernsthaft zu nehmen, da Fürst Bismarck noch vor Ende desselben Jahres den Vorsitz im preußischen Staatsministerium aufs neue übernahm, dessen wirklicher Leiter zu sein er niemals aufgehört hatte, und ein Versuch, diese Stellung von der des Reichskanzlers zu trennen, von

ihm nicht wieder und auch später nur ganz vorübergehend gemacht worden ist.

Wenn die in der Aeußerung vom 25. Januar noch enthaltene Beschwerde über „einen passiven Widerstand gegen die Einflüsse des Ministerpräsidenten", der sich „innerhalb eines Ressorts" entwickelte und „den die einzelnen Beamten dieses Ministeriums unterstützen", dem Handelsminister Grafen Itzenplitz galt, an den Fürst Bismarck in den letzten Jahren wiederholt Anregungen in sozialpolitischem Sinne ohne sichtlichen Erfolg gerichtet hatte, so sollte er auch von diesem Gespielen endlich befreit werden wie aus dem landwirthschaftlichen Ministerium schon am 12. Januar Herr von Selchow ausgeschieden war. Gegen diesen hatte sich seit Jahren steigende Mißstimmung in landwirthschaftlichen Kreisen gesammelt; zuletzt war für ihn anscheinend seine Stellung zur Kreisordnung der nicht unwillkommene Anlaß zum Rücktritt geworden. Zwei Tage später hatte Lasker die erste Berathung der Vorlage zu einer Eisenbahnanleihe in der ungewöhnlichen Höhe von 120 Millionen Thalern zu scharfer Rüge von Mißständen im Handelsministerium bei der Ertheilung von Eisenbahnconcessionen benutzt, die in einem persönlichen Angriffe auf den ersten vortragenden Rath im Staatsministerium Wagener gipfelte, der selbst mehrere Concessionen für sich erlangt hatte. Graf Roon hatte das Unglück, sich durch den ihm als Ministerpräsidenten unmittelbar unterstellten Beamten zu dem Versuch mißbrauchen zu lassen, den Angriff gegen den Abgeordneten Lasker persönlich umzukehren, dessen sofortige schlagende Abwehr die Lage der Regierung im Augenblick nur verschlimmerte. Aber sie stellte noch schnell genug dem im Abgeordnetenhause eingebrachten Antrag, kraft der nach Art. 82 der Verfassung jeder Kammer zustehenden Befugniß „behufs ihrer Information" eine Commission „zur Untersuchung von Thatsachen" zu ernennen, eine Vorlage zur Einsetzung einer Königlichen Untersuchungscommission unter Zuziehung parlamentarischer Mitglieder entgegen, die schnell in beiden Häusern angenommen wurde. Diese Commission, welcher Lasker selbst angehörte, hat dann in mehrmonatlichen Untersuchungen zwar Mißstände in weitem Umfange, aber keine einzige Thatsache festgestellt, durch welche die Ehrenhaftigkeit des Ministers belastet und auch nur

ein Grund zur Einleitung des Disciplinarverfahrens gegen den Geheimrath Wagener gegeben worden wäre. Graf Itzenplitz erhielt nun endlich die gleich nach dem Angriffe angebotene Entlassung und Wagener folgte ihm nach wenigen Monaten in den Ruhestand, da man ihn wegen seiner erst jetzt durch ein Gesetz den Staatsbeamten untersagten Betheiligung an gewerblichen Unternehmungen der öffentlichen Meinung gegenüber nicht halten zu können glaubte. Der Regierung war damit ein geschicktes, aber auch gefährliches Werkzeug altconservativer Ueberlieferung entwunden.

Zum Handelsminister wurde der freiconservative Abgeordnete Dr. Achenbach ernannt, Altersgenosse und zuletzt Unterstaatssecretair des Cultusministers, mit dem er nun wie mit dem Finanzminister Camphausen eng verbunden den „linken Flügel“ des Ministeriums bildete. Die Wahl des Landwirthschaftsministers hatte sich Graf Roon vorbehalten, um bei dem damals geringen Geschäftsumfang dieses Ressorts eine politische Hülfskraft nach Art der englischen „Minister ohne Portefeuille“ und zwar „von seiner politischen Gesinnung“ zu gewinnen. Er hatte dazu den langjährigen parlamentarischen Führer der Conservativen, den ihm eng befreundeten Moritz von Blanckenburg ausersehen, der auch bereit war dem Rufe zu folgen, und die Zustimmung des Fürsten Bismarck, dem Blanckenburg nicht weniger nahe stand, war gesichert: die Berufung soll aber am Widerspruche der übrigen Minister, nicht nur „der Liberalen unter ihnen“ gescheitert sein. Graf Roon bewog dann den widerstrebenden Grafen Königsmark, Oberpräsidenten von Posen, die Stelle zu übernehmen, aus der er sich nach dem Rücktritte Roon's bei dem ersten schicklichen Anlasse wieder zurückzog.

Die Berathung der vier kirchenpolitischen Vorlagen, welche die Landtagssession zum größten Theil ausfüllten und noch vor ihrem Schluß als „Maigesetze“ verkündet wurden, ging in vollem Einvernehmen der liberalen Parteien mit der Regierung voran, denen sich die frei- und neuconservative Fraction des Abgeordnetenhauses und die im Herrenhause gegenüber den Altconservativen gebildete „neue Partei“ anschlossen. Aber auch der Widerstand der Altconservativen schwand zusehends, sodaß sie bei der Schlußabstimmung im Herrenhause es nicht zum Namensaufruf kommen ließen

und bei der letzten Abstimmung im Abgeordnetenhause kaum noch ein Viertel der Fraction zum Centrum hielt. Graf Roon, der von Anfang bis zu Ende als Ministerpräsident bei den Verhandlungen auf seinem Posten blieb, hat dabei noch einmal seine politische Selbstverleugnung im höchsten Maße bewährt, da er in „peinlichem inneren Zwiespalt manches, was seinen eigenen kirchlichen Anschauungen widersprach, als mehr oder minder politisch nothwendig" sogar mit seiner Verantwortlichkeit decken mußte. — Auch dem Finanzminister gelang es diesmal, die Reform der Classensteuer unter gleichzeitiger Aufhebung der Schlacht- und Mahlsteuer mit einer großen Mehrheit des Abgeordnetenhauses in der Weise durchzusetzen, daß jene Steuer durch Abmessung der Steuersätze nach festen Stufen des „Einkommens" bis zu 140 Thlr. herab, statt wie bisher nach wirthschaftlichen Klassen, der Einkommensteuer gleichgestellt wurde. Dabei sicherte man die in der vorigen Session zur Entlastung der früheren untersten Stufe bestimmte Summe von 2½ Millionen Thalern als Steuerlaß derart, daß, wenn das Ergebniß der Veranlagung nach den neuen Stufen den Anschlag für 1873 abzüglich des Erlasses übersteigen sollte, eine verhältnißmäßige Herabsetzung aller Stufen, im umgekehrten Falle in gleicher Weise die Erhöhung eintreten sollte. Diese s. g. „Contingentirung" der Steuer auf einen festen Jahresertrag wurde von den Liberalen als Abschlag auf die „Quotisirung" angenommen, indem sie wenigstens an dieser einen Stelle erreichten, der Regierung die der Vermehrung des Volkswohlstandes entsprechende Steigerung der „bestehenden" Steuern als Fonds zu unbewilligten Ausgaben abzuschneiden.

Nicht ganz so friedlich verlief die Reichstagssession von 1873, die an Ertrag für die gesetzliche Ordnung des Reiches ärmer war als eine der bisherigen ordentlichen Sessionen. Der Mangel an Vorlagen des Bundesraths hatte die Neigung gefördert, ganze Gesetzentwürfe aus der „Initiative" des Hauses hervorgehen zu lassen. Unter diesen wurde der Antrag auf Errichtung eines Reichseisenbahnamtes, der mit einer Anregung der preußischen Untersuchungscommission zusammentraf, vom Reichskanzler sogar lebhaft unterstützt. Die Behörde mußte indeß, um sie dem Bundes-

rathe genehm zu machen, derart verschnitten werden, daß sie weit hinter den auf sie gesetzten Erwartungen zurückgeblieben ist. Der Entwurf eines Preßgesetzes wurde gekreuzt durch die Einbringung einer preußischen Vorlage über denselben Gegenstand im Bundesrathe, und das Centrum versuchte nunmehr in einem s. g. Nothpreßgesetze die Abschaffung der Zeitungscautionen und des Zeitungsstempels vorweg zu nehmen. Als der Reichskanzler der Neigung des Hauses, hinter diese Anträge das vom Bundesrathe vorgelegte Militärgesetz zurückzustellen entgegentrat, gerieth er in einen scharfen Zusammenstoß mit dem Abgeordneten Lasker, der es der „langsamen Arbeit der Regierungen" Schuld gab, wenn das Haus seine Zeit mit der Berathung von Initiativanträgen zubringe, „in denen einmal etwas von Volksrechten die Rede sei." Fürst Bismarck nannte das eine „declamatorische Abschweifung ... Reden aus vergangener Zeit" und fuhr fort, nachdem die „große Unruhe" des Hauses über das „harte Wort" sich gelegt: „Ich habe lange in Zeiten gelebt, wo jeder, der etwas vorzubringen hatte, was gerade seiner Stellung, seinem Bedürfniß, seinen politischen Ansichten entsprach, sich ausschließlich die Stellung als Volksvertreter und als Volk vindicirte. Volksvertreter sind alle Herren, die hier sitzen, und zum Volke gehören wir alle, ich habe auch Volksrechte, zum Volke gehört auch Se. Majestät der Kaiser, wir sind alle das Volk, nicht die Herren, die gewisse alte traditionell liberal genannte und nicht immer liberal seiende Ansprüche vertreten. Das verbitte ich mir, den Namen Volk zu monopolisiren und mich davon auszuschließen." — Zu einer Haupt- und Staatsaction wurde von dem „linken Flügel" der Nationalliberalen im Bunde mit Centrum und Fortschrittspartei aufgebauscht die Frage, ob der den Reichscivilbeamten zugedachte Wohnungsgeldzuschuß auch den Offizieren neben ihrem von lange her bestehenden s. g. Serviszuschuß in vollem Maaße zu Gute kommen sollte. Die Regierung setzte zwar ihren Vorschlag mit 126 gegen 103 und in der Schlußberathung mit 121 gegen 96 Stimmen durch; indeß war es nach diesen Abstimmungen und angesichts der bevorstehenden Neuwahlen nicht zu bedauern, daß das Militärgesetz nicht mehr zur Durchberathung gelangte.

Auf diese Wahlen, die gleich nacheinander für den preußischen Landtag und Reichstag vorzunehmen waren, und die gleichsam den Rechnungsabschluß auf die Vorgänge der beiden letzten Jahre ziehen sollten, hatten sich die Parteien schon seit dem Frühjahr mit „Wahlaufrufen" gerüstet, die diesmal von größerer Bedeutung waren als sonst, da sie die veränderte Parteistellung zum Ausdruck bringen mußten. Am ersten erschien die Fortschrittspartei auf dem Plan, auf deren Stimmung in der großen Mehrheit schon die nationalen Erfolge einen tiefen Eindruck gemacht hatten und die dann mit Ausnahme eines vorerst noch recht kleinen „linken Flügels" in den Kampf gegen den „Ultramontanismus" nicht weniger herzhaft als die Nationalliberalen eingetreten waren. Schon am 23. März hatte die Fraction des Abgeordnetenhauses einen vom Abgeordneten Virchow entworfenen Aufruf veröffentlicht, der mit einer unumwundenen Anerkennung des seit sieben Jahren Erreichten begann: der „Verkörperung des Gedankens der deutschen Einheit in Kaiser und Reich", der Aufstellung „gleichmäßiger Rechtsinstitutionen in freiheitlichem und humanem Geiste", der Befreiung des „nationalen Verkehrs fast auf allen Gebieten von hemmenden Schranken", wenn auch „den Institutionen des Reiches die wichtigsten Bürgschaften noch fehlen." Auch in Preußen „sind Fortschritte der Gesetzgebung zu verzeichnen, wie sie keine Legislaturperiode aufzuweisen hat", und wenn es auch „unter diesen Gestaltungen wenige giebt, welchen unsere Partei ohne Bedenken ihre Zustimmung geben konnte", so „hat sie es doch als eine Nothwendigkeit erkannt, mit den anderen liberalen Parteien" (zu denen offenbar auch die freiconservative gerechnet ist) „die Regierung in einem Kampfe zu unterstützen, der mit jedem Tage mehr den Charakter eines großen Culturkampfes annimmt." Seltsam verschämt klingt daneben die Versicherung, „die Fortschrittspartei ist darum keine Regierungspartei geworden" — in der That verzichtet sie für diesmal darauf, ihr „rein sachliches Programm" in besondere „Forderungen" auseinanderzulegen; sie sieht den „neuen Ordnungen für die Provinzen und Gemeinden im Sinne der Selbstverwaltung" und den „großen Entscheidungen auf dem Gebiete der Schule und der Kirche" entgegen, die „bevorstehen"; alles kommt auf die

Wahl „unabhängiger und wahrhaft freisinniger Männer an, damit die Entscheidungen nicht gegen die Freiheit, nicht gegen die Bildung, nicht gegen die edleren Ziele der Menschheit ausfallen." Das Programm ist durchaus darauf berechnet, das Vertrauen des Kleinbürger- und Bauernthums zurückzugewinnen, das die Conservativen durch den Widerstand gegen den Fürsten Bismarck wiederum verscherzt hatten, den der Aufruf zwar nicht nennt, dem er aber jedes „harte Wort" geflissentlich erspart.

Farbloser in Bezug auf die „liberalen Forderungen" konnte auch der Aufruf der Nationalliberalen nicht lauten. Bemerkenswerth ist hier nur, daß die Rede, mit der er dem einberufenen Parteiparlamente von Lasker empfohlen wurde, sich zu dem Satze verstieg, „der Staat müsse kräftig und mächtig sein im Dienste der Freiheit" und denjenigen gegenüber, welche diese Kraft und Macht verkümmern möchten, müßten „alle die freiheitliche Entwicklung anstrebenden Parteien einig sein." Um so sicherer konnte das Centrum nunmehr als offene Opposition auftretend sich einen Theil jener Forderungen zur Verbrämung seiner kirchlichen Ansprüche zueignen — nicht an letzter Stelle die „Beschränkung der Staatsausgaben, insbesondere für die Armee."

Seltsam war die Lage der Conservativen: im Abgeordnetenhause gespalten, während die Reichstagsfraction verbunden geblieben war und, um jeden Riß zu verhüten, schon im Mai 1872 ein langathmiges Manifest erlassen hatte, aus dem jetzt jede der beiden Fractionen des Abgeordnetenhauses sich einen Aufruf für ihre Bedürfnisse zuschnitt. Die „neue Fraction" versicherte dabei: „wir wollen, daß die conservative Partei nicht ein Hemmniß wird für die gewaltigen und vielfach neuen Aufgaben, welche dem Staate und der Gesetzgebung seit 1866 sich fortgesetzt aufdrängen: wir wollen vielmehr, indem wir unsere volle Kraft an die Lösung dieser Aufgaben setzen, der conservativen Partei ihren berechtigten Einfluß im Staatsleben erhalten." Die „alte" Fraction aus beiden Häusern des Landtages dagegen versicherte, unentwegt jeder Gesetzgebung zu widerstreben, „welche statt der Weiterbildung die Auflösung bestehender organischer Verhältnisse herbeiführt", und betonte nachdrücklich ihre kirchliche Richtung, erhielt aber dafür auch ein

Vorzeichen des ihr bei den allgemeinen Wahlen bevorstehenden Schicksals in einer doppelten Wahlniederlage ihres Führers Kleist-Retzow in zwei Nachwahlen zum Reichstage. Uebereinstimmend wiesen beide conservative Aufrufe auf die „Schäden auf wirthschaftlichem Gebiete" hin, die in Folge des „Mißbrauchs" der hier „entfalteten Freiheit unsere gesammten socialen Zustände bedrohen", wie die neue Fraction sich ausdrückte, während die alte noch kräftiger von der „ungebundenen Entfesselung der Macht des Kapitals und der großen Masse der handarbeitenden Klasse", der „Zerstörung der Ordnung des Gewerbebetriebes" und der „unbegrenzten Verkehrsfreiheit" sprach, welche „dem Handwerk und der Landwirthschaft tiefe Wunden schlagen."

Aber auch dieser Ruf verhallte zur Zeit ungehört. In das am 4. November gewählte Abgeordnetenhaus kehrten von den 75 Mitgliedern der „alten" conservativen Fraction nur vier zurück, während die Neuconservativen sich in 28 von 45 Wahlsitzen behaupteten. Auch die Freiconservativen verloren vornehmlich an das Centrum fast ein Drittel ihrer Sitze, sodaß die drei conservativen Gruppen auf einen Bestand von insgesammt 70 Stimmen zusammengeschmolzen waren — kaum noch ein Sechstel des Hauses. Das Centrum mit seinen welfischen Freunden hatte sich fast um die Hälfte verstärkt und zählte mit den Polen genau ein Viertel aller Stimmen. Die beiden liberalen Fractionen endlich nahmen mit einigen Altliberalen ziemlich drei Fünftel des Hauses ein, die Nationalliberalen mit 178 Stimmen geboten also nach ihrer Wahl mit Hülfe der Fortschrittspartei oder der frei- und neuconservativen Fraction über eine sichere Mehrheit. Die Besetzung der Präsidentenstellen theilten die drei „liberalen Parteien" im Sinne des fortschrittlichen Aufrufs so, daß die Nationalliberalen im Abgeordneten von Bennigsen an Stelle des durch seine Wahl zum Oberbürgermeister von Breslau in das Herrenhaus versetzten Herrn von Forkenbeck die erste, die Fortschrittspartei im Abgeordneten Dr. Löwe die zweite, die freiconservative im Grafen Bethusy-Huc die dritte einnahmen.

Wenige Tage nach den Wahlen, am 9. November erhielt Graf Roon den seit Monaten erbetenen und durch seinen Gesundheitszustand dringend gebotenen Abschied. Fürst Bismarck über-

nahm wieder den Vorsitz im Staatsministerium, und da Graf Eulenburg, jetzt der letzte der „Gespielen", so wenig Neigung wie Vertrauen hatte, die Vertretung des leitenden Staatsmannes bei seiner häufigen und längeren Abwesenheit zu führen, wurde der Finanzminister Camphausen zum Vicepräsidenten des Staatsministeriums ernannt. Als conservatives Gegengewicht wünschte jetzt Fürst Bismarck dringend die Ernennung Blanckenburgs für das landwirthschaftliche Ministerium, das Graf Königsmark gern bereit war zu räumen, und er hatte dazu diesmal auf einstimmige Befürwortung des Ministerrathes die Einwilligung des Königs erlangt. Aber die heillose Schwächung seiner Partei mußte dem alten Führer der Conservativen den Eintritt in ein Ministerium verleiden, „das „„Bismarck"" heißen wird und „„Camphausen"" sein wird" und in dem er „nicht auch nur hoffen durfte, unter Camphausen's mächtigem Einfluß dem mit Füßen getretenen landwirthschaftlichen Gewerbe aufzuhelfen." Die Folge seiner Ablehnung war, daß Graf Königsmark einstweilen widerwillig blieb, im nächsten Herbst aber, als er nicht länger zu halten war, an seine Stelle der freiconservative Führer Dr. Friedenthal trat. Damit hatte in Abwesenheit des leitenden Staatsmannes der „linke Flügel" auch die zahlenmäßige Mehrheit, da so wenig wie Delbrück der seit dem 1. Januar 1872 mit dem Titel eines preußischen Staatsministers zum Chef der Admiralität in Unterordnung unter den Reichskanzler ernannte General von Stosch dem preußischen Ministerium angehörte und auch der demnächst zum Staatssecretär des Auswärtigen berufene mecklenburgische Minister von Bülow nur den Titel eines preußischen Staatsministers erhielt. Ohnehin konnten weder der Justizminister Dr. Leonhardt und der unpolitische Kriegsminister von Kameke, noch vollends Graf Eulenburg, der nur darauf dachte, sich den mit den Liberalen geschlossenen Frieden zu erhalten, gegen die Vereinigung von Camphausen und Falk, Achenbach und Friedenthal ein Gegengewicht bilden.

Noch vor Schluß des Jahres gab der Bundesrath seine Zustimmung zu dem seit 1871 noch dreimal vom Reichstage angenommenen Antrage auf Ausdehnung der Reichszuständigkeit „über das gesammte bürgerliche Recht", so daß die Verfassungsänderung

am 20. Dezember als Gesetz erlassen werden konnte. Schon mit ihren in der Session von 1872 im Reichstage abgegebenen Erklärungen hatten die mittelstaatlichen Minister den Rückzug angetreten, im Laufe des letzten Jahres waren sie der Zustimmung ihrer Landesvertretungen vergewissert worden — die sächsische Regierung hatte sogar die Genehmigung ihres Landtags nachgesucht. Bezeichnend ist, daß, während die Antragsteller nur der Reichsgesetzgebung auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts hatten Luft machen wollen, jetzt die bayerische Regierung am meisten auf die Abfassung eines bürgerlichen Gesetzbuches drängte, mit dem sie für ihre zersplitterten Rechtsgebiete im Laufe zweier Menschenalter nicht zu Stande gekommen war. — Den Antrag auf Bewilligung von Diäten an die Reichstagsabgeordneten, der seit 1871 durch die Hülfe des Centrums und der süddeutschen Liberalen in jeder Session mit steigenden Mehrheiten angenommen war, lehnte auch jetzt wie späterhin der Bundesrath ab; nur zur Erwirkung freier Eisenbahnfahrt war er bereit, um der süddeutschen Beschwerde wegen ungleicher Belastung der Abgeordneten mit Reisekosten abzuhelfen.

Auch bei den Reichstagswahlen vom 10. Januar 1874 schwand die conservative Partei auf 22 Stimmen zusammen; die freiconservative Reichspartei verlor nur wenige Sitze, aber beide zusammen zählten kaum noch ein Siebentel des Hauses. Das Centrum mit den Welfen dagegen war von 70 auf 95 Stimmen angewachsen; in Bayern allein hatte es 14 Sitze meist auf Kosten der liberalen Reichspartei gewonnen, deren Reste unter die Natioliberalen aufgingen. Diese waren von 119 auf 155 Stimmen angewachsen, so daß sie mit der nur um wenige Stimmen verstärkten Fortschritspartei allein eine knappe, mit den beiden conservativen Fractionen aber eine sichere Mehrheit bildeten. Zum Centrum gesellten sich, wenn es grundsätzliche Opposition galt, außer Polen und Dänen noch die 15 elsässischen Abgeordneten und die zehn Stimmen, auf welche die socialdemokratischen Parteigruppen wieder angewachsen waren, nachdem die letzte Wahl ihrer nur zwei übrig gelassen hatte. Insgesammt bildete diese Opposition ziemlich ein Drittel des neuen Reichstages.

Die Lehrjahre der „liberalen Parteien“ waren zu Ende. Sie hatten es in der Hand, gemeinsam den Gang der Regierung im Reiche wie in Preußen zu bestimmen, wenn sie es über sich gewannen, die nach Einsicht der verantwortlichen Staatsleiter nothwendigen Bedürfnisse des Staates nicht zu versagen. Andererseits brauchte der leitende Staatsmann zu den conservativen Gruppen die Nationalliberalen jetzt bis auf ihren äußersten „linken Flügel“, um eine stetige Regierung zu führen. Vorerst wenden wir den Blick auf das zurück, was in diesen ersten sechs Jahren in Bund und Reich wie in Preußen für die besonderen Staatsaufgaben gearbeitet worden ist.

IV

Der erste Voranschlag für den Haushalt des Norddeutschen Bundes, der dem Reichstage in der Herbstsession von 1867 vorgelegt wurde, führte an fortdauernden Ausgaben für Bundeskanzleramt und Reichstag 91 000 Thlr., für die Bundeskonsulate 152 000 Thlr., für das Heer 66 417 573 und für die Marine 2 340 603 Thlr., endlich an einmaligen und außerordentlichen Ausgaben 3 157 059 Thlr. auf, wovon über fünf Sechstel auf die Flotte entfielen. Zur Deckung dieses Gesammtbedarfs von 72 158 243 Thlrn. waren an Einnahmen aus Zöllen und Verbrauchssteuern nahe an 49½ Millionen, an Ueberschüssen der Post- und Telegraphenverwaltung rund 2 700 000 Thlr. und an „verschiedenen Einnahmen“ 135 000 Thlr. verfügbar, sodaß über 19 800 000 Thlr. durch Matricularbeiträge zu decken blieben. — Die Gesammtausgabe für das Heer war um 1 082 427 Thlr. unter dem durch Art. 62 der Bundesverfassung festgelegten Pauschquantum von 225 Thlr. auf den Kopf der Bevölkerung angesetzt, die einstweilen, da die Volkszählung am 1. Dezember erst bevorstand, auf rund 30 Millionen angeschlagen war. Dieser Ausfall war die Folge von Nachlaßverträgen, welche die preußische Regierung mit einer Reihe von Kleinstaaten geschlossen hatte, und kam entsprechend in Einnahme bei den auf diese entfallenden Matricularbeiträgen zum Ausdruck. Schon am 4. Februar 1867, drei Tage, ehe im Schlußprotokoll

der Conferenz für den Verfassungsentwurf mehrere Kleinstaaten ihre Besorgnisse, Wünsche und Hoffnungen bezüglich der Militärlasten des Bundes niederlegten, hatte die Regierung von Sachsen-Weimar zu Gunsten der Staaten, welche die Reservedivision des deutschen Bundesheeres gebildet hatten, mit Preußen einen Vertrag geschlossen, nach welchem der Beitrag dieser Staaten für 1867 auf 162 Thlr. ermäßigt war und bei jährlicher Steigerung von 9 Thlr. erst mit dem Jahre 1874 die verfassungsmäßige Höhe erreichen sollte. Die gleiche Vergünstigung hatte Lübeck durch Convention vom 3. Mai erlangt, während für Oldenburg in der Convention vom 15. Juli 1867 eine etwas abweichende Staffel festgesetzt wurde, die schon mit dem 1. Juli 1872 in das volle Pauschquantum auslief. In der Convention mit Waldeck endlich vom 6. August war nur vorläufig die Ermäßigung auf 162 Thlr. vorgesehen, da bereits am 18. Juli der s. g. Accessionsvertrag geschlossen war, dessen wesentliche Bestimmungen dahin gingen, daß Preußen „die innere Verwaltung der Fürstenthümer Waldeck und Pyrmont übernimmt" (Art. 1) und zwar „in Uebereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen der Fürstenthümer" (Art. 2) derart, daß der König von Preußen „die volle Staatsgewalt ausübt" (Art. 4) durch einen von ihm zu erneunenden verfassungsmäßig verantwortlichen Landesdirektor (Art. 5) und Preußen „die sämmtlichen Landeseinnahmen bezieht und die sämmtlichen Bundesausgaben bestreitet" (Art. 3). Der preußische Landtag hat den ursprünglich nur auf zehn Jahre geschlossenen Vertrag ungeachtet der parlamentarisch angeregten Bedenken damals und bei seinen späteren Erneuerungen genehmigt und es ist auch im Bund und Reich kein Widerspruch zu Tage getreten. In dem Herde staatsrechtlicher Absonderlichkeiten, den Deutschland noch auf lange Zeit darstellen wird, kann es freilich auch auf ein Verhältniß dieser Art für eine Bevölkerung von 50000 Seelen nicht ankommen. Wäre indeß der auch in anderen Kleinstaaten laut gewordenen Neigung, in gleicher Weise die zumeist doch durch den Unterhalt eines fürstlichen Hofes und eines unverhältnißmäßigen Beamtenthums bedingte finanzielle Leistungsunfähigkeit auf den führenden Staat abzuwälzen, die preußische Landesvertretung mit entsprechender

Opferwilligkeit entgegengekommen, so hätte es zum Austrag gebracht werden müssen, ob mit dieser eigenthümlichen Weise freiwilliger Mediatisirung auch nur die Form des Bundesverhältnisses gewahrt werden konnte. Die übrigen Kleinstaaten hatten die ihnen gewährte Erleichterung mit dem Abschluß von Militärconventionen zu erkaufen, durch die ihre Contingente vollständig in das preußische Heer aufgingen und von der „Contingentsherrlichkeit“ nur der Schatten übrig gelassen wurde.

Im Post- und Telegraphenwesen hatte der Bund zwei „Betriebsverwaltungen“ übernommen, d. h. wirthschaftliche Unternehmungen, und zwar solche, bei denen der Staat Privatunternehmer vom Wettbewerb ausschließt und sich dadurch möglich macht, den Entgelt seiner wirthschaftlichen Leistungen einseitig im Voraus durch Verwaltungsvorschrift oder Gesetz festzusetzen, statt ihn der freien Vereinbarung zu überlassen, und zugleich die vertragliche Haftung abweichend vom gemeinen Recht zu ordnen. Dabei wurde die Telegraphenverwaltung übernommen, wie sie in Preußen lediglich auf Grund von Verordnungen eingerichtet war, dem Gesetzentwurf über das Postwesen folgte alsbald ein zweiter über das Posttaxwesen. Der Reichstag nahm nicht nur ohne wesentliches Bedenken die für das „Monopol“ der Post grundlegenden §§ 1 und 2 des ersteren Entwurfs, sondern auch die aus Preußen herübergenommene Bestimmung des § 6 an, nach welcher die Eisenbahnunternehmungen zum unentgeltlichen Transport der Postsendungen verpflichtet sind — ein Vorrecht, das ebensowohl die klare Uebersicht über den wirthschaftlichen Erfolg des Postbetriebes verhindert, wie es die Eisenbahnen einer unbestimmten und dehnbaren Besteuerung unterwarf. Die zweite gleichfalls ohne wesentliche Aenderung angenommene Vorlage führte zuerst das einheitliche Briefporto ohne Rücksicht auf die Entfernung ein, wobei man nach dem Vorgange Englands erwartete, daß der gesteigerte Briefverkehr den Ausfall der höheren Portosätze einbringen werde. Indeß sollte man bald genug an die mißliche Seite der Betriebsverwaltungen gemahnt werden, die für den öffentlichen Haushalt nur mit ihren Ueberschüssen in Betracht kommen, also bei gleichzeitigem Sinken der Einnahmen und Steigen der Betriebsausgaben einen doppelten Ausfall ergeben. — Von

den Verbrauchssteuern war die Salzsteuer schon vor der Berathung des Staatshaushalts gesetzlich geordnet, in der gleichen Weise, in welcher sie für Preußen an Stelle des bis dahin bestehenden Salzmonopols nach parlamentarischer Ermächtigung durch Königliche Verordnung schon vom 1. Januar 1868 an festgesetzt war.

In dem Voranschlage für 1869 ergaben die Zölle und Verbrauchssteuern einen Ausfall von nahezu 1 300 000 Thlrn. Davon trafen auf die Zölle allein fast 1 100 000 in Folge der Zollermäßigungen des mit dem 1. Juni 1868 in Kraft tretenden Zollvertrags mit Oesterreich. Noch stärker war der Niedergang der Postüberschüsse um fast 1 750 000 Thlr.: schon nach den Erfahrungen der ersten Monate des Jahres 1868 hatte die Einnahme an Briefporto um 919750 Thlr. geringer, dagegen die Ausgabe um 813 624 Thlr. höher veranschlagt werden müssen, besonders wegen Vermehrung der Postanstalten und des Personals. Andererseits hatten sich die fortdauernden Ausgaben des Bundeskanzleramtes um 110 000, die für Bundesconsulate um 120 000 Thlr. erhöht, so daß die Bundeshaushaltsvorlage eine Erhöhung der Matricularbeiträge um 3 100 000 Thlr. enthielt. Nach der Feststellung des Reichstags steigerte sich dieser Betrag noch um 300 000 Thlr.; dabei waren für den außerordentlichen Bedarf der Marine aus der Anleihe rund 5 150 000 Thlr. eingestellt und entsprechend eine Zinsenausgabe von 247 875 Thlrn. — Da die Einnahmeausfälle schon für das laufende Jahr zu decken waren, hatte die Regierung eine Ausschreibung von 2 700 000 Thlr. über den Ansatz des Etats für 1868 hinaus für erforderlich erachtet, während sie für das nächste Jahr Ersatz durch Erhöhung des Tabakzolls in Verbindung mit der einheitlichen gesetzlichen Ordnung der inländischen Tabakbesteuerung für den Zollverein und durch Wiedereinführung des erst seit 1860 aufgehobenen Petroleumzolls zu finden gedachte. Aber die erhoffte Mehreinnahme aus dem Tabak wurde auf ein Viertel (450 000 statt 1 900 000 Thlr.) beschnitten durch ein Amendement von Twesten, das gleichwohl der vereinigten nord- und süddeutschen Opposition nur mit 167 gegen 135 Stimmen abgerungen werden konnte. Der im Ertrag auf 500 000 Thlr.

veranschlagte Petroleumzoll wurde mit fast zwei Dritteln der Stimmen abgelehnt. In diesem Falle ließ sich das Verhalten der Nationalliberalen wohl damit rechtfertigen, daß es unpolitisch sein würde, das Zollparlament gleich in seiner ersten Session eine Steuerbelastung beschließen zu lassen, während noch nicht feststehe ob die zu deckenden Ausfälle dauernde sein würden. Auch war Petroleum in der That ein unglücklich gewählter Steuergegenstand, der nicht einmal in das vom leitenden Staatsmanne im nächsten Jahre entwickelte „System" paßte, die Steuerlast vornehmlich zu legen auf „diejenigen Genüsse, die massenhaft genug verbraucht werden, um einen finanziellen Ertrag zu geben, der sich über den Ertrag der s. g. reinen Luxussteuer erhebt", während sie doch bei dem Einzelnen eine beliebige Einschränkung gestatten. Uebrigens wurde in dieser Session wie für den Zollverein die Tabaksteuer so für den Bund die Besteuerung des Braumalzes und des Branntweins gesetzlich geordnet.

Die Hoffnung auf eine günstige Gegenströmung in der Finanzlage sollte sich indeß für die nächste Zeit noch nicht erfüllen. Der preußische Voranschlag für 1868, der zum ersten Male die neuen Landestheile umfaßte, entbehrte schon aus diesem Grunde der sicheren Unterlagen und hatte sich schon als trügerisch erwiesen, nachdem er kaum, erst nach Anfang des Etatsjahres, festgestellt worden. Nach dem Rechnungsabschluß dieses Jahres berechnete die Denkschrift des Finanzministers von der Heydt vom 18. Mai 1869 einen Fehlbetrag an Mehrausgaben und Mindereinnahmen von insgesammt 11219586 Thlr. Die Einnahmeausfälle führte der Bericht zu einem wesentlichen Theile auf die Maßnahmen zurück, „welche größtentheils im volkswirthschaftlichen Interesse auf den Wunsch und mit Zustimmung des preußischen Landtags und des Reichstags getroffen sind", und welche den preußischen Haushalt unmittelbar oder durch die Rückwirkung von fünf Sechsteln der im Bunde zusätzlich ausgeschriebenen Matricularbeiträge trafen. Dieser „Maßnahmen" wurden neunzehn aufgezählt, unter denen neben der Portoermäßigung und den Zollausfällen in Folge des österreichischen Handelsvertrages die mit der Aufhebung des Salzmonopols verbundene Herabsetzung der Einnahme die bedeutendste

21*

war. Die Denkschrift legte weiter die Unsicherheit der Anschläge in dem für 1869 festgestellten preußischen Etat dar, dessen Gleichgewicht ohnehin nur durch Einstellung von Aktivbeständen als „außerordentlicher Einnahmen“ in Höhe von 5 140 000 Thlr. hergestellt war. Für das Jahr 1870 wurde nach alledem ein Mehrbedarf von 10 600 000 Thlr. berechnet, der bis auf eine Million seine Deckung finden sollte durch acht Steuervorlagen für den Bund, bez. den Zollverein, von denen ein Ertrag von insgesammt 11 267 750 Thlrn. erwartet wurde: von der Erhöhung der Branntweinsteuer um 1/3 rund 2 1/2, der Biersteuer um die Hälfte 1 1/4 Millionen, von der Zuckersteuer 539 000 Thlr., von der auf den Bund zu übertragenden Wechselstempelsteuer und Einführung einer Börsensteuer 2 260 000 Thlr., von einer Gassteuer und dem Petroleumzoll zusammen 3/4 Millionen, von einem Quittungsstempel 800 000 und last not least von einer Steuer von 10 % auf Eisenbahnfahrkarten 3 561 289 Thlr. Dieses „Steuerbouquet“, soweit es überhaupt zur Vorlage kam, wurde vom Reichstage und Zollparlament grausam zerpflückt. Die Besteuerung der Börsenschlußscheine wurde mit 128 gegen 73 Stimmen, die Erhöhung der Biersteuer mit zwei Dritteln der Stimmen und die Erhöhung der Branntweinsteuer fast einstimmig abgelehnt; demnächst fiel der Petroleumzoll mit 155 gegen 93 Stimmen. Im Reichstage wurde nur die Uebertragung der Wechselstempelsteuer auf den Bund, die als solche kaum einen finanziellen Werth hatte, im Zollparlament nur das Gesetz über die Zuckersteuer angenommen, wobei die Zollsätze für Zuckereinfuhr zu Gunsten der inländischen Zuckerindustrie noch erhöht und die Ausfuhrprämie für diese gesetzlich fixirt wurde. Ein in zweiter Lesung angenommener Antrag Lasker's, nach welchem „die Verkündigung dieses Gesetzes gleichzeitig mit der Verkündigung“ des Zolltarifs erfolgen, also von der Annahme des letzteren durch den Bundesrath nach den Beschlüssen des Zollparlaments abhängig gemacht werden sollte, mußte bei der Schlußberathung auf den nachdrücklichen Einspruch des Bundeskanzleramtspräsidenten aufgegeben werden. — In Folge dieser Beschlüsse mußten bei der Feststellung des Bundeshaushaltsetats für 1870 die Matricularbeiträge sogar noch um mehr als eine halbe Million höher eingesetzt werden wie

im laufenden Etat. Die fortdauernden Ausgaben hatten sich für das Bundeskanzleramt abermals um 43600 Thlr. erhöht, worunter sich auch der bis dahin auf dem preußischen Etat verbliebene Gehalt des Bundeskanzlers befand. Der neu aufgenommene Etat des auswärtigen Amtes nahm 832730 Thlr. neben 335450 Thlr. für die Bundesconsulate in Anspruch. Für die Verzinsung der Bundesschuld waren 450000 Thlr., für den Rechnungshof 59700 Thlr. eingestellt.

An den Verhandlungen des Reichstags über die Branntweinsteuer hatte sich der Bundeskanzler eingehend betheiligt, in die Berathung des Zollparlaments über die Petroleumsteuer gelegentlich eingegriffen. Da in diesem Jahre niemand mehr im Ernste den dauernden Rückgang der Einnahme sich verhehlen konnte — Zölle und Verbrauchssteuern hatten sich in dem festgestellten gegen den laufenden Etat nur um 300000 Thlr. gehoben, die Postüberschüsse waren auf 264000 Thlr., kaum ein Neuntel des für 1868 eingestellten Betrags eingeschrumpft — so suchte man die Frage zunächst durch Angriffe auf den preußischen Finanzminister zu umgehen, der allerdings durch seine frühere Schönfärberei seiner jetzigen „Denkschrift" die denkbar ungünstigste Aufnahme bereitet hatte. Als der Angriff sich zugleich gegen den Mangel der „Einheit der Finanzverwaltung des preußischen Staates und des Bundes" richtete, erwiderte der Bundeskanzler, „daß im Bunde keine Finanzmaßregel eingebracht worden ist, die sich nicht der Zustimmung des preußischen Herrn Finanzministers erfreut, die nicht durch seine Vorarbeit entstanden ist", und fügte erläuternd hinzu: „Im preußischen Staatsministerium wird über meine Instructionen, die ich als Bevollmächtigter Preußens im Bundesrathe auszuführen habe, abgestimmt, daß dieses aber in Finanzsachen wesentlich nach dem Votum und nach dem Urtheile des Finanzministers geschieht, das versteht sich von selbst. Außerdem hat auf den „anonymen" . . Finanzminister, welcher sich in der Gestalt des Ausschusses für Rechnungswesen verkörpert, der (preußische) Finanzminister einen wesentlichen Einfluß dadurch, daß in diesem Ausschusse Preußen den Vorsitz führt", und zwar, wenn nicht durch den Finanzminister selbst, durch ihm untergeordnete Beamte. Daneben steht wieder

der fragwürdige Satz: „Mit dem Bundeskanzler hat der Finanzminister gar nichts zu thun, ich stehe hier überhaupt für gewöhnlich(!) nicht als Bundeskanzler, sondern als preußisches Mitglied des Bundesraths." Eine andere Richtung der Abwehr unbequemer Zumuthungen schlug der Abgeordnete Lasker ein. „Wir werden uns über den Militäretat 1871 zu unterhalten haben, und ich habe gar nicht die Absicht, heute schon so viele Steuern zu bewilligen, daß man uns noch zwei Jahre sagen kann, die Mittel sind vollständig vorhanden, wir können den Militäretat in seinem ganzen Umfange aufrecht erhalten." Damit waren die Schleusen jener Gemüthlichkeit geöffnet, die schon bei der ersten Etatberathung vor zwei Jahren sich mit „dem tiefgefühlten Friedensbedürfniß der Nation" gemeldet, um „Verhandlungen mit den europäischen Mächten über gemeinsame Verminderung der stehenden Heere" anzuregen und „möglichste Schonung der für den Militärdienst in hohem Maße in Anspruch genommenen Kräfte und Geldmittel der Bevölkerung des Norddeutschen Bundes" zu empfehlen, und die wenige Monate später den entsprechenden oben erwähnten Beschluß der zweiten sächsischen Kammer durchsetzte. Graf Bismarck kehrte auch diesen Angriff um: „Wir verlangen von Ihnen Brod, und Sie geben uns Steine; Sie thun, als ob Sie die Sache weniger anginge als die Regierung, als ob es ein Land der Abgeordneten gäbe und ein Land der Regierung, als ob diese beiden nicht identisch wären und dieselben Bedürfnisse hätten. Wir fordern nicht für uns, wir forden für das Volk, welches Sie vertreten." Ein liberaler Redner hatte sich auf den Finanzminister Maaßen berufen, der Bundeskanzler greift den Namen auf: „Maaßen hat zu einer Zeit, wo Preußen viel ärmer war, wo die Steuerlast viel schwerer auf dem Volke lag als jetzt . . bei einem gänzlich ungeordneten Finanzzustande nicht gewagt, eine Verminderung der Wehrhaftigkeit des Landes vorzuschlagen. Wenn Sie die Kritik der Regierung bis zu dem Maaße treiben, daß Sie ihr die Mittel, die Geschäfte des Landes weiter zu besorgen, mit offenen Augen entziehen . . . dann übernehmen Sie auch die Verpflichtung, an Stelle dieser Regierung zu treten . . . . Ich glaube, es ist das Ihre Absicht nicht . . . ich vermuthe, Sie werden verlangen, wir

sollen uns aus dieser Verlegenheit loskaufen durch Verfassungsconcessionen, denn das ist schließlich das letzte Wort, nennen Sie es Machtfrage oder Finanzcontrole ... wer den Daumen auf dem Beutel hat, hat die Macht. ... Liegt der staatsrechtliche Schwerpunkt bei uns nicht an der richtigen Stelle, so wollen wir ehrlich und mit Offenheit zu Werke gehen, ihn an die richtige Stelle zu setzen, denn wir Alle haben das Recht, daß in diesem Lande gut, vernünftig und constitutionell regiert wird ... aber ist es wirklich nöthig, ist es nützlich, daß Sie mehr Macht haben, als Sie jetzt besitzen? ... Wir haben für jetzt in höherem Grade das Gefühl der Verantwortlichkeit für die Fortführung der Geschäfte. Dieses Gefühl kann sich nicht vollständig entwickeln, wenn es wie bei periodischen Versammlungen in Gestalt eines gewissen Dilettantismus zum Ausdruck gelangt ... vier Monate im Jahre." Dieser Dilettantismus konnte freilich nicht greller erscheinen als in dem Gerede der liberalen Doctrinäre von der Unerschwinglichkeit der Militärlasten, die seit einem halben Jahrhundert in Deutschland stetig um so leichter getragen worden, je höher sie gestiegen sind, und von der „Pfeife des armen Mannes", mit dem sie ihre dritte Abwehr unternahmen — daß wenn ja ein öffentliches Bedürfniß zu decken wäre, es nicht auf dem nächstliegenden Wege der Erhöhung einträglicher und im Vergleich mit dem Auslande nichts weniger als drückender Verbrauchssteuern, sondern auf dem allein gerechten Wege der Einkommenbesteuerung geschehen müsse, deren Schwierigkeiten im Bundesstaate unabsehbar waren — indeß ihre nächsten Auftraggeber, die Spitzen des freisinnigen Bürgerthums sich in der schamlosesten Weise durch Freund- und Gevatterschaften in souveränen Bürgercommissionen einer gerechten Veranlagung der in Preußen bestehenden Einkommensteuer zu entziehen wußten. Wenn freilich der leitende Staatsmann jetzt und bis ans Ende seiner Laufbahn glaubte, die Verbrauchssteuern seien weniger merklich als die „eckige Brutalität" der Kopfsteuer, so übertrug er selbst, was von einer seit langem eingeführten Abgabe gilt, die sich in dem Preise der Bedürfnisse gleichsam verloren hat, unbedacht auf eine plötzliche Erhöhung solcher Abgaben. Der „arme Mann" hat ihm nachher wohl nachzurechnen gewußt, wie viel höher im Jahre

er die Vertheuerung seiner Pfeife zu tragen hatte, als die paar Groschen Kopfsteuer, die ihm dafür erlassen wurden. Und den eigentlichen Sitz des Uebels hat Graf Bismarck damals wenigstens nicht besser erkannt als seine Gegner — daß am letzten Ende alle Steuern auf den armen d. h. auf den arbeitenden Mann fallen, da alle für den Staatsbedarf verwendbaren wirthschaftlichen Werthe Erzeugnisse der Arbeit sind, daß aber eben darum der „arme Mann" von den Steueranforderungen des Staates gedrückt werden kann nur, wenn er von der gesellschaftlichen Besteuerung durch Grundrente, Capitalzins und Unternehmergewinn, durch Wohnungs-, Nahrungs- und Geldwucher nahezu erdrückt ist, daß gegen diesen Druck, den ihm die „liberale Partei" d. h. die herrschende Classe der Erwerbsgesellschaft nach den Erfahrungen eines Menschenalters am wenigsten geneigt ist abzunehmen, der Druck der Staatssteuer irgend welcher Art verschwindend ist. Wenn aber Finanzwissenschaft und Finanzkunst nicht dahin gelangen, die Steuerkraft des Volkes an ihrer letzten Quelle zu fassen, bei dem Ertrage des wirthschaftlichen Unternehmens, aus dem Arbeitslohn und Unternehmergewinn wie Grundrente und Capitalzins gedeckt werden, so ist ein „System", den Bedarf des Staates auch nur überwiegend aus indirecten Steuern zu bestreiten, so wenig durchführbar wie ein „System", das die gleiche Leistung von directen Steuern erwartet. Vollends der Gedanke einer einzigen progressiven Einkommensteuer leidet an der unheilbaren Unklarheit der Homonymie des Wortes Einkommen, das bei dem wirthschaftlichen Arbeiter das bedeutet, was ihm zu Unterhalt und Fortpflanzung belassen werden muß, bei demjenigen, der eine Rente aus eigenem Grund- oder Capitalvermögen oder für geistige Arbeiten aus öffentlichen oder Privatmitteln bezieht, was ihm seine Stellung innerhalb der herrschenden Gesellschaftsclassen aufrecht halten soll, beides also eine nur zu sehr ungleichem Verbrauch bestimmte Einnahme, während der reine Unternehmergewinn — was der Unternehmer aus dem Ertrage seines Betriebes nach Abzug auch des Entgelts für seine eigene Arbeit übrig behält, — wirthschaftlich vielmehr zur Capitalansammlung dienen soll: — innere Verschiedenheiten, die nicht durch die bloße ziffermäßige Progression der Einkommen-

steuer, und völlig durch eine besondere Besteuerung der Grund- und Capitalrente auszugleichen sind.

Der neue preußische Finanzminister war durch das Schicksal seines Vorgängers belehrt, daß die Liberalen keineswegs gemeint waren, was sie im Bunde an indirecten Steuern zur Herabminderung der Matricularbeiträge verweigert, in Preußen zu ihrer Deckung an Erhöhung der directen Steuern zu bewilligen. Als er vor das Abgeordnetenhaus mit der Eröffnung trat: „wie ich mir den vorliegenden Etat näher betrachte und mir sage, daß er zwar mit einem Deficit von 5400000 Thlrn. abschließt, daß aber der Etat zur Tilgung älterer Staatsschulden die Summe von 8666000 Thlr. bestimmt, und“ (nach den bestehenden Gesetzen) „bestimmen mußte, dann bin ich der Ansicht, daß immerhin bei uns ein Voranschlag besteht, um welchen uns die meisten Staaten Europa's beneiden“ — da ging es durch die Reihen der Mehrheit wie ein Gefühl der Erlösung — ein zweiter Columbus hatte das Ei auf den Kopf gestellt! Gewiß war es auf dem von Camphausen vorgeschlagenen Weg der Convertirung möglich, sich ohne widerrechtliche Schädigung der Staatsgläubiger von der Tilgungspflicht theilweise zu entlasten. Aber an der Finanzlage des Staates war nicht das mindeste damit geändert, wenn jetzt ein Theil der fällig gewordenen Schuld unbezahlt blieb, zu dessen Bezahlung allein, wie eben jetzt klargestellt wurde, im Vorjahre verfügbare Activbestände herangezogen waren. Noch war der preußische Staat im Stande, seine sämmtlichen Schulden aus seinem nutzbaren Vermögen zu bezahlen ohne dieses zu erschöpfen, und darum konnten ihn erst recht „die meisten Staaten Europas beneiden.“ In diese Lage hatte sich der Staat durch den unverbrüchlich festgehaltenen Grundsatz gebracht, fortlaufende Bedürfnisse durch stetige Einnahmen zu decken, und wenn außergewöhnliche Anforderungen die Aufnahme von Schulden rechtfertigten, diese doch auf die laufenden Einnahmen einer bestimmten Reihe von Jahren im Voraus fest zu vertheilen, um nicht die Zukunft unabsehbar zum Vortheil der Gegenwart zu belasten. Wenn dadurch, daß der für Zinsen und Tilgung bestimmte Betrag Jahr für Jahr der gleiche blieb, der Tilgungsfonds durch die Zinsen des bereits getilgten Capitals „einer ge-

jährlich wachsenden Steigerung unterlag" und dadurch die Tilgungsfrist abgekürzt wurde, so konnte der Finanzminister das nur aus den Anschauungen der Privatwirthschaft heraus „wirthschaftlich unvortheilhaft" und es „ein dringendes Gebot einer richtigen Finanzpolitik" nennen, „in Bezug auf die Tilgung der Staatsschulden dem preußischen Staate eine größere Leichtigkeit der Bewegung zu ermöglichen." Sollte die Schuldentilgung auf „bereite Ueberschüsse" allein angewiesen werden, so war nicht abzusehen, wann verständiger Weise auf solche Ueberschüsse zu rechnen sein konnte, wenn unter dem steten Andrang neuer Anforderungen an den Staat Millionen fester Jahreseinnahmen aufgegeben wurden, ohne dafür Ersatz zu schaffen; eben um diesen Ersatz handelte es sich ja, nicht um eine unversehens hereingebrochene Nothlage.

Eine unvergleichliche Gunst des Geschickes hat den Finanzminister Camphausen und die parlamentarische Mehrheit, die ihm folgte, eine Reihe von Jahren hindurch vor der Probe auf ihre „richtige Finanzpolitik" bewahrt — indeß nur um ihn zuletzt doch an derselben durch Steuererlaß und Ausgabenvermehrung gesteigerten Aufgabe scheitern zu lassen. Da der preußische Haushalt für den Augenblick befriedigt, wenn nicht geordnet war, so konnte zur Zeit auch die Bundesregierung von einer Erhöhung der „eigenen Einnahme" des Bundes absehen. Die Wechselstempelsteuer und das Wiederanwachsen der Postüberschüsse ermöglichten im Etat für 1871 die Matricularbeiträge um ½ Million gegen den laufenden Etat zu ermäßigen, und der im Mai 1871 nunmehr für das ganze Reich festgestellte Nachtragsetat brachte eine weitere Herabsetzung dieser Beiträge um 1300000 Thlr. für die Norddeutschen Bundesstaaten. Immer blieben sie noch um 2200000 Thlr. höher als der etatmäßige — freilich nicht als der wirkliche Bedarf des ersten Bundesrechnungsjahres 1868. — In der Reichstagssession von 1870 handelte es sich hiernach nur noch darum, Deckung zu finden für den Ausfall der zweimal am Petroleumzoll gescheiterten Zolltarifreform d. h. Herabsetzung einer Reihe von Zollsätzen in freihändlerischem Sinne. Diesmal hatte die Regierung dazu eine Erhöhung des Kaffeezolls ersehen, und durch einen in letzter Stunde zwischen den nationalen Süd- und Norddeutschen wie

zwischen Freihandel und Schutzzoll zu Stande gebrachten Compromiß wurde diese Erhöhung gegen die süddeutsche particularistische Fraction und die „deutsche Fortschrittspartei" des Nordens durchgesetzt. Damit wurde die besonders umstrittene Herabsetzung der Reis- und Eisenzölle erreicht, aber der Schutzzoll für Baumwollwaaren gerettet.

Vom Jahre 1872 an wird der Reichshaushalt undurchsichtiger, weil in dem Voranschlag die Einnahmen, „an welchen Bayern, Württemberg und Baden keinen Theil haben", nur mit dem in den übrigen Staaten aufkommenden Betrage eingestellt, die entsprechenden Ersatzleistungen jener Staaten aber ihren Matricularbeiträgen zugeschlagen sind, sodaß Bayern, bei kaum einem Fünftel der Bevölkerung, schon für 1872 mit fast einem Drittel des preußischen Matricularbeitrags angesetzt ist und dieses Verhältniß sich mit dem höheren Ertrage der fraglichen Steuern noch weiter verschiebt. Zum Maßstabe des Vergleichs verschiedener Etatsjahre dient hinfort am einfachsten der preußische Beitrag, der mit 17202498 Thlr. für das Jahr 1872 hinter dem Vorjahre um fast 3 Millionen zurückblieb, und schon für 1873 um weitere 6100000 Thlr. sich verminderte. — Da das im ersten Absatze des Art. 62 der norddeutschen Bundesverfassung festgesetzte „Pauschquantum" mit dem 31. Dezember 1871 ablief, hätte für 1872 der Voranschlag des Heeresbedarfs dem Reichstage zur Zustimmung vorgelegt werden müssen. Die Heeresverwaltung erklärte sich aber dazu außer Stande, weil die noch in der Ausführung begriffenen Neubildungen und die Umgestaltung der süddeutschen Contingente nach den preußischen Einrichtungen die Aufstellung ausführlicher und in allen Einzelheiten maaßgebender Specialetats vor Ende 1871 unmöglich machten. Sie forderte daher für das nächste Jahr noch einmal das auf 89996393 Thlr. berechnete Pauschquantum, erklärte aber zugleich, daß es unter normalen Verhältnissen für die nothwendigen Ausgaben nicht mehr zureichen würde, wobei im Einzelnen die seit vier Jahren eingetretenen Preissteigerungen und andere durch gesetzliche Bestimmung veranlaßte Ausgabevermehrungen dargelegt wurden. Im Reichstage drängte sich alsbald der Abgeordnete Lasker zu der vor zwei Jahren angekündigten „Unter-

haltung" heran, indem er wiederum unterstützt durch den Freiherrn von Stauffenberg mit dem ganzen Frevelmuth des Dilettantismus die Herabsetzung der geforderten Summe um rund 1 420 000 Thlr. beantragte. Einmal diesen Weg willkürlichster Abstriche betreten, hatten es die fortschrittlichen Abgeordneten von Hoverbeck und Richter nicht schwer, den Antrag zu übertrumpfen, indem sie gleich über sechs volle Millionen „ersparen" wollten; sie wußten auch Rath dafür, indem sie den Reichskanzler aufforderten, den Ausfall durch „ausgedehntere Beurlaubungen" auszugleichen, und für die Folge „durch Herabsetzung der Friedenspräsenzstärke und Einführung der zweijährigen Präsenz bei der Infanterie", jede Erhöhung des Gesammtbedarfs für das Heer zu vermeiden. Durch diesen rein ökonomischen Zweck war vorweg auch die Möglichkeit abgeschnitten, zu der letztgedachten Aenderung überzugehen, um ohne Verminderung der Präsenzstärke die volle Ausbildung aller tauglichen Militärpflichtigen zu erreichen, wie später geschehen ist.
Um derart sich überbietenden Versuchungen der patriotischen Opferwilligkeit des „freisinnigen Bürgerthums" auszubiegen, verstand sich die Heerverwaltung erst dazu auf Verlängerung des Pauschquantums für die nächsten drei Jahre so einzugehen, daß der Jahresbedarf für das Heer auf 90 373 275 Thlr. abzüglich der einzelnen Bundesstaaten gewährten Nachlässe festgesetzt werde, wonach sich für 1872 die Ausgabe von 90 042 492 Thlr. ergab. Diese Vorlage, deren „politischer Werth für die verbündeten Regierungen" nach der Erklärung des Präsidenten Delbrück darin lag, daß durch ihre Annahme „die ganze Welt weiß, daß Deutschland im Jahre 1874 ganz ebenso, unter allen Umständen ebenso gerüstet dastehen werde wie es heute dasteht", erhielt in zweiter Lesung 150 gegen 134, in dritter 152 gegen 128 Stimmen. Die Stärke der Minderheit ist nicht so sehr aus dem „constitutionellen" Bedenken der Festlegung des Heeresbedarfs auf drei Jahre, für welche diesmal mindestens die gleichen Gründe wie für den Compromiß von 1867 sprachen, als durch die Höhe der bewilligten Summe zu erklären. Davon ging auch der Kriegsminister von Roon aus: „Wenn, wie ich glaube, der finanzielle Punkt für die Reichsvertretung der wesentlichste ist, so wird sie nach meiner Auffassung auch den

sachkundigen Vertretern der verbündeten Regierungen das Vertrauen entgegenbringen können, und, wie ich glaube, müssen, daß nichts Unverständiges, nichts der Sache Feindliches im Interesse der Armee verlangt wird." Das Schlagwort des verwegensten Dilettantismus, der gesellschaftliche Interessen und Vorurtheile für ewige Wahrheiten ausgiebt, daß Ausgaben für das Heer überhaupt „unproductiv" seien, schlug der Kriegsminister mit der naturwüchsigen Kraft des gesunden Menschenverstandes nieder: „Der schützende Zaun, das Gitter, mit dem ich meinen Garten umschirme vor den Verheerungen der wilden Säue, ist wahr und wahrhaftig keine unproductive Ausgabe. . . . Niemals haben Capitalien bessere Zinsen gebracht, als die viel angefochtenen Ausgaben für die reorganisirte Armee. Nicht derjenige dient seinem Lande am besten, welcher die nationale Wehrkraft zu Gunsten der wirthschaftlichen Interessen zu schwächen sucht, sondern derjenige, der die wirthschaftlichen Interessen durch die Stärkung der Wehrkraft unter allen Umständen zu schützen weiß." Uebrigens stimmten mit der Mehrheit nicht nur die nationalen Führer Bennigsen und Miquel (Twesten war das Jahr zuvor gestorben); am nachdrücklichsten trat für die Vorlage der damalige Präsident des preußischen Abgeordnetenhauses von Forckenbeck ein.

Der Versuch, die Ausgaben für das Heer zu beschneiden, konnte niemals weniger angebracht sein wie zu der Zeit, als deutsche Truppen noch einen guten Theil von Frankreich besetzt hielten, die Zustände dieses Landes noch in voller Unsicherheit sich befanden, aber die herrschende hohe Finanz, um sich zu behaupten, alles daran setzte, die Zahlung der Kriegsschuld zu beschleunigen. Aus dieser konnten gerade im Etat für 1872 neben anderen Bedürfnissen zu einem Betriebsfonds der Reichskasse und einem „eisernen Vorschusse für die Verwaltung des Reichsheeres" über zehn Millionen eingestellt und in derselben Session 40 Millionen Thaler zur Bildung eines in gemünztem Gelde aufzubewahrenden Reichskriegsschatzes an Stelle des preußischen Staatsschatzes bestimmt werden. Auf die Bemerkung des Abgeordneten von Hoverbeck, daß die Rechtfertigung dieser Einrichtung auf den Satz hinauslaufe, „der Absolutismus sei die bequemere Regierungsform für den Krieg",

antwortete Fürst Bismarck unter dem Beifall des Hauses, „daß die preußische Regierung und die Reichsregierung nach jedem der letzten Kriege entgegenkommender und constitutioneller gewesen sind als in der Zeit vor dem Kriege, wo ihr Ansehen durch die Umstände geschwächt war.“ In der nächsten Session konnte über die Verwendung der ersten 3½ Milliarden der Kriegsentschädigung endgültig Beschluß gefaßt werden, ohne daß große Meinungsverschiedenheiten zu Tage traten. Aus dem erst im Jahre 1873 eingehenden Rest wurden in der Session dieses Jahres 187 Millionen zur Bildung eines Reichsinvalidenfonds bestimmt, welcher in zinstragenden Papieren angelegt, einer besonderen Behörde zur Verwaltung überwiesen wurde. Dem Abgeordneten Richter schien zwar der Fonds um 50 Millionen zu hoch, er verzichtete aber auf Widerspruch gegen die Höhe, indem er sich vorbehielt, bei späterem Anleihebedarf auf die überflüssigen Bestände zurückzukommen. In der That haben diese Mittel in der Folge dazu dienen müssen, die Beschaffung nothwendiger dauernder Reichseinnahmen hinzuhalten. — Der für die Bedürfnisse des Reichs nicht in Anspruch genommene Theil der Kriegskostenentschädigung wurde nach dem in der vorigen Session vereinbarten Maßstabe unter den Norddeutschen Bund und die süddeutschen Staaten vertheilt, wobei auf den Bund nahe an 600 Millionen Thlr. entfielen. Darauf waren von der Bundesregierung außer den Kriegskosten und dem Retablissement der Offiziere und Heereseinrichtungen weitere militärische Ausgaben in Anrechnung gebracht, die „zum Theil Anfechtungen“ im Interesse der kleineren Staaten erfuhren. Der Berichterstatter Miquel gab aber bei der Verhandlung im Reichstag das mit wiederholtem Beifall des Hauses aufgenommene Zeugniß, daß die sachlichen Schilderungen des Regierungsvertreters „über die Leistungen der Heeresverwaltung die größte Befriedigung in der Commission hervorgerufen haben“ und „daß wir den Eindruck hatten, daß das deutsche Land und das Deutsche Reich sich glücklich schätzen kann, eine so energische und intelligente Armeeverwaltung zu besitzen und daß wir der Verwaltung in dieser Beziehung den größten Dank schuldig sind.“ Und diese Heeresverwaltung hatte doch bei der Linken so wenig Vertrauen in die Sachkunde oder Ehrlichkeit ihrer Schätz-

ung des für die Aufrechthaltung der Wehrkraft des Reichs Nothwendigen, daß jeder parlamentarische Dilettant sich getrauen konnte, Millionen von ihren Anforderungen zu streichen.

Die Auslassungen über die Bedrückung des „armen Mannes" durch indirecte Steuern anläßlich des schon erwähnten Antrags auf Abschaffung der Salzsteuer in der Session von 1872 waren nur ein matter Nachklang der Verhandlungen von 1869. Als Fürst Bismarck, „so lange wir noch das Brod und das Fleisch vertheuern" Aeußerungen wie die Pfeife des „armen Mannes" in „das Gebiet derjenigen politischen Heuchelei" rechnete, die man „für erlaubt hält und sich und anderen concedirt — Sie sehen, ich nehme mich selbst nicht aus", mußte er sich vom Abgeordneten Richter entgegenhalten lassen: „sind wir es denn etwa gewesen, die im preußischen Abgeordnetenhause die gänzliche Aufhebung der Schlacht- und Mahlsteuer verhindert haben?" Wenn diese nun in der nächsten Landtagssession durchgeführt wurde, so war dies nicht einmal die völlige Befreiung des städtischen Verkehrs von einer lästigen Hemmung, da man den Städten die Forterhebung der Schlachsteuer gestattete, wenn „die Lage des städtischen Haushalts es erforderte." Wenn aber wirklich Brod und Fleisch um den Betrag der Steuer wohlfeiler wurden, so konnte dies nur den Zug der ländlichen Bevölkerung in die Stadt verstärken und mußte in kürzester Zeit durch die damit dem Nahrungs- und Wohnungswucher gegebene Anregung in ungleich stärkerem Maaße die dringendsten Lebensbedürfnisse des „armen Mannes" vertheuern. Und dafür mußte noch die Umwandlung der Classen- in eine Einkommensteuer in Kauf genommen werden, ohne die sie in den Städten an Stelle der aufgehobenen indirecten Steuern gar nicht einzuführen war. Hiernach traf auch das „Einkommen" von nur 140 Thlr. der Steuersatz von einem Thaler, der sich bei 300 Thlr. schon auf 4 und bei 500 auf 10 Thlr. steigerte — es waren gewiß nicht „reiche Leute", denen man diese Steuer abzunehmen für eine „Reform" ansah.

Bis zur nächsten Reichstagssession hatte eine Commission des Bundesraths die Aufhebung der Salzsteuer in Erwägung gezogen und der Reichskanzler legte am 24. Mai 1873 dem Hause einen

doppelten Bericht der Commission vor, worin diese als Ersatz für die Salzsteuer eine Erhöhung der Tabakbesteuerung und die im Jahre 1869 vom Reichstage abgelehnte Stempelabgabe von Börsen- und Schlußscheinen vorschlug. Die Regierung hatte aber allen Grund, bei der Stimmung der Mehrheit und angesichts der bevorstehenden Neuwahlen von Vorlagen in dieser Richtung abzusehen. Die Steuerfrage wurde daher im Laufe der Session nur gelegentlich gestreift; mittelbar aber wurde sie berührt zunächst durch einen Antrag von conservativen und nationalliberalen Abgeordneten des Ostens auf gänzliche Aufhebung der Eisenzölle, den ein conservativer Antragsteller ohne Weiteres mit dem „Axiom“ zu begründen meinte „das Eisen muß zollfrei sein.“ Die Berathung über den Antrag wurde abgebrochen auf die Erklärung des Präsidenten Delbrück, daß ein zum Theil dieselben Gegenstände behandelnder Gesetzentwurf dem Bundesrathe vorliege. Dieser erst kurz vor Schluß der Session eingebrachte Entwurf vertheilte sich auf die völlige Aufhebung einer Reihe von Zollpositionen für Eisen und Eisenfabrikate und die Herabsetzung einiger andern, und verbrämte das eine mit unreifen Pomeranzen, Kraftmehl, Stärke u. s. w., das andere mit Strohhüten und ähnlichen Fabrikaten. Die Vorlage von 1870 hatte sich in den Motiven ausdrücklich eingeführt als „Revision des Zolltarifs“, welche dessen „Vereinfachung und Erleichterung des Verkehrs und Verbrauchs durch zahlreiche Zollbefreiungen und Ermäßigungen“ bezweckte. Da sich ein Gleiches oder auch nur Aehnliches von der gegenwärtigen Vorlage keineswegs sagen ließ, nahm Präsident Delbrück am Eingang seiner Einführungsrede Bedacht, zu versichern, „daß die verbündeten Regierungen keine Neigung haben, theoretische Revisionsanträge zu stellen, welche aus irgend einer handelspolitischen Richtung hervorgehen, diese Richtung als solche zur Geltung bringen wollen.“ Sie seien „sich bewußt, daß der Zolltarif ein Gesetz ist, an welches man nicht ohne dringende praktische Veranlassung die Hand zu legen habe. Sie haben nicht den Ehrgeiz, in jeder Legislaturperiode reformatorische Vorschläge von abstracten Gesichtspunkten aus zu bringen.“ So sei auch diese Vorlage „nicht aufzufassen als der Ausdruck irgend einer zur Herrschaft gelangten oder herrschenden handelspolitischen

Theorie, sondern als das Ergebniß der Wahrnehmungen, welche die verbündeten Regierungen auf wirthschaftlichem Gebiete praktisch gemacht haben." Die „beherrschende" Wahrnehmung sei die in den letzten Jahren durch das Zuströmen der ländlichen Bevölkerung in die Städte bewirkte „Vertheuerung der Arbeit" für die Landwirthschaft, und dafür sollte dieser durch die erleichterte Beschaffung der Maschine Ersatz gewährt werden. Als indeß der Regierung vorgeworfen wurde, daß sie bei dieser Vorlage von ihrer „Theorie der Compensation" abgegangen sei, d. h. dem Grundsatze, keine bestehenden Steuern aufzuheben ohne Ersatz, gestand der Finanzminister Camphausen, „daß eine Compensationstheorie sich besonders schwer vertheidigen läßt, wenn man gegenübersteht nicht eigentlichen Finanzzöllen sondern Schutzzöllen, die sich überlebt haben." Auch diesmal freilich konnten Regierung und Gegner der Eisenzölle nicht mehr erreichen als ein neues Compromiß, das die sofortige Zollbefreiung auf Roheisen, Rohstahl „seewärts von der russischen Grenze" sowie See- und Flußschiffe mit Utensilien und Dampfmaschinen beschränkte, die übrigen Zollpositionen für Eisen nur herabsetzte und ihre Forterhebung bis zum 1. Januar 1877 begrenzte. Damit war die Probe gemacht auf die Meinung Delbrücks: „Ich halte eigentlich für einen Vorzug der heutigen Berathung, daß sie unter einer weniger günstigen Eisenconjunctur gepflogen wird, als wenn sie vor zwei Monaten stattgefunden hätte." In der That schlugen in die Abstimmung schon die Wogen der Börsenkrisis hinein, die Anfang Mai von Wien ausgegangen war und in den nächsten Jahren zu einer immer stärker anwachsenden Productionskrisis wurde.

Werfen wir noch einen Blick auf den Reichshaushaltsanschlag für 1874, den letzten des „Pauschquantums" für den Heeresbedarf, so hat dieser in Einnahmen und Ausgaben die Summe von 148 242 775 Thlr. Diese giebt aber nicht entfernt das Bild des „Budget" im eigentlichen Sinne des Gleichgewichts der dauernd verfügbaren Jahreseinnahmen mit den ständigen Ausgaben einschließlich derjenigen „einmaligen", die in einem gewissen Durchschnitt als stetig wiederkehrende anzusehen sind. Um dieses für die Beurtheilung der Finanzlage allein bedeutsame Verhältniß festzustellen,

ist zunächst der durchlaufende Posten der auf den Invalidenfonds angewiesenen Ausgaben von 12 665 626 Thlr. abzurechnen, die durch 7 280 000 Thlr. Zinsen und 5 385 626 Thlr. Kapitalzuschuß gedeckt sind. Ferner scheiden aus die von der Kriegskostenentschädigung eingestellten 19 198 292 Thlr., welche die „einmaligen" Ausgaben der Heeresverwaltung, die neben dem Pauschquantum mit 9 663 322 Thlr. eingestellt sind, und in annähernd gleichem Betrage stark zwei Drittel der einmaligen Ausgaben für die Marine decken müssen. Alle übrigen einmaligen Ausgaben belaufen sich nach Abzug entsprechender Einnahmen auf nicht 6½ Millionen Thlr.; dafür aber sind an außerordentlichen Einnahmen weiter eingestellt 800 400 Thlr. Zinsen aus dem Eisenbahn- und Festungsbaufonds und 12 850 691 Thlr. Ueberschuß des Haushaltsjahres 1872. Von diesem sind also noch 7⅓ Millionen Thlr. auf die fortdauernden Ausgaben verwendet, was sich im System der Matricularbeiträge scheinbar damit rechtfertigen läßt, daß den Einzelstaaten für das Jahr 1874 gut geschrieben wird, was im Jahre 1872 thatsächlich zu viel von ihnen erhoben wurde, eine Vergütungsweise, die aber auch auf die Stetigkeit der Finanzwirthschaft in den Einzelstaaten störend zurückwirkt, da auf solche Ueberschüsse um so weniger gerechnet werden kann, je vorsichtiger im Reiche die Anschläge gemacht sind, um von den Einzelstaaten nicht mehr als das Nothwendige zu erheben. — Nach alledem steht einem dauernden Jahresbedarf von 108½ Millionen ein Ertrag an dauernden, eigenen Einnahmen des Reichs von nicht ganz 82¾ Millionen gegenüber, einschließlich der auf die Matricularbeiträge der süddeutschen Staaten geschlagenen Aversen für diejenigen Einnahmen, „an welchen sie nicht betheiligt sind" d. h. die sie für sich behalten. Um den Fehlbetrag von 25¾ Millionen zu decken, bedurfte es außer den 7¼ Millionen Ueberschüssen aus 1872 noch der Ausschreibung von über 18 Millionen reiner Matricularbeiträge, wovon auf Preußen 11 Millionen entfielen. Mit allen außerordentlichen Einnahmen war also eben erreicht, die Matricularbeiträge in der Höhe von 1873 zu halten. Unter den Einnahmen standen die Zölle mit fast 31⅓, die inländische Zuckersteuer mit 11⅚, die Salzsteuer mit 10¾, Branntwein- und Braumalzsteuer (ohne die Südstaaten) 10¼ und fast 4 Millionen. Zu

den Betriebseinnahmen waren die Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen mit 2½ Millionen Ueberschuß gekommen, während der Postüberschuß auf fast 5 Millionen gestiegen war. Die Ausgaben waren für das Reichsheer auf 92 833 209 angesetzt, da für 1874 alle bisherigen Nachlässe aufhörten, für die Marine auf 4 611 558, für das Reichskanzleramt auf 1 371 588, für das auswärtige Amt auf 1 660 165; die Reichsschuldenverwaltung erforderte 2 430 000 Thlr., für die unbewilligten Wohnungsgeldzuschüsse waren 5 361 420 Thlr. eingestellt — in der That eine Abgabe an den Wohnungswucher.

V

Von keiner Stelle war den preußischen Bestrebungen zur staatlichen Einigung Deutschlands aus dem Volke heraus eine so freiwillige und starke Bewegung entgegengekommen als aus den Kreisen der wirthschaftlichen Erzeugung, soweit sie die Gleichheit der Arbeitsbedingungen, die Freiheit des inländischen Verkehrs und den kräftigen Schutz des Absatzes auf dem Weltmarkte als das dringendste Bedürfniß eigenster Interessen empfanden. An keiner Stelle wurde darum das Erreichte von erster Stunde an, ohne über den Weg zu mäkeln, der dahin geführt, so freudig begrüßt, und die Leiter der neuen Bundesregierung waren sich wohl bewußt, daß sie das schnell errichtete Gebäude nicht fester verkitten konnten, als indem sie ohne Aufschub an die Ausführung des in der Verfassung nur allgemein Verheißenen gingen. Gleich in der ersten kurzen Session des Norddeutschen Reichstags drängten sich die Vorlagen in den drei bezeichneten Richtungen: Freizügigkeit, Aufhebung des Paßzwanges und Ordnung des Postverkehrs, Nationalität der Kauffahrteischiffe und Einrichtung der Bundesconsulate; und mit diesen Vorlagen wetteiferten Anträge aus dem Hause, von liberaler Seite Aufhebung der Zins- und Coalitionsbeschränkungen, von conservativer Errichtung von Hypothekenbanken, von dem aber nur der erste zu dem „Gesetz über die vertragsmäßigen Zinsen“ führte. An dieses schloß sich gleich in der nächsten Session die Aufhebung der Schuldhaft, 1869 die Untersagung der Beschlag-

nahme von Arbeits- und Dienstlohn, an die Freizügigkeit 1868 die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung, 1870 die Ordnung des Unterstützungswohnsitzes und der Reichs- und Staatsangehörigkeit, und das Gesetz gegen die Doppelbesteuerung zugleich im Heimathsstaate und in dem Staate des Wohnsitzes an. Die Gewerbegesetze von 1868 und 1869 führten die „Befreiung" der Arbeit von polizeilichen wie genossenschaftlichen Hemmungen und privaten Ausschließungsrechten durch, der Gefährdung des Kleinbetriebes sollte durch das Genossenschaftsgesetz von 1868 vorgebeugt werden. Das mit der Wechselordnung 1869 zum Bundesgesetz erhobene Handelsgesetzbuch erfuhr schon 1870 einschneidende Aenderung durch das Gesetz über die Actiengesellschaften, welches die ungemessene Ausdehnung des Großbetriebes auf unsicherster Grundlagen förderte und dem Börsenspiel die Thore öffnete, während zwei Jahre zuvor die Schließung der öffentlichen Spielbanken festgesetzt war und 1871 die Ausgabe von Inhaberpapieren mit Prämien untersagt wurde. Endlich wurde mit dem Schutz der „geistigen Arbeit", soweit sie wirthschaftlich verwerthbar ist (Urheberrecht im weitesten Sinne), 1870 der Anfang gemacht bei dem s. g. geistigen Eigenthum an schriftstellerischen und musikalischen Erzeugnissen, der sechs Jahre später ergänzt wurde für die bildenden Künste, Photographien, Muster und Modelle, und nachdem schon 1874 ein Gesetz über den Markenschutz erlassen war, machte 1877 das Patentgesetz auf diesem Gebiete den vorläufigen Abschluß.

Zur Erleichterung des inneren Verkehrs war schon 1868 die einheitliche Maß- und Gewichtsordnung ergangen; die ebenso dringende Ordnung des Münz-, Papiergeld- und Bankwesens wurde vorbereitet durch das Gesetz von 1870, das vorläufig jede weitere Ausdehnung der Banknotenausgabe von der Reichsgesetzgebung abhängig machte. Aber ohne den Zufluß der Kriegskostenentschädigung wäre es kaum möglich gewesen, schon Ende 1871 das Gesetz über die Ausprägung von Reichsgoldmünzen folgen zu lassen, das die Grundzüge der Reichsmünzordnung enthielt, die 1873 im Münzgesetz ausgeführt wurden. Auf diesem Grunde konnte im nächsten Jahre die Ausgabe von Reichskassenscheinen geordnet werden, deren

dauernder Höchstbetrag genau nach dem in gemünztem Gelde hinterlegten Reichskriegsschatz bemessen war, und die den Einzelstaaten in erster Reihe zur Einlösung des von ihnen ausgegebenen Papiergeldes zugetheilt wurden, sodaß für die Folge diese Quelle des unverzinslichen Credits versiegte, der sich je kleiner der Staat desto leichter auf die Nachbarn hatte ableiten lassen. Noch ein Jahr später wurde durch das Bankgesetz der Schlußstein dieser Währungsordnung im weitesten Sinne eingefügt und zugleich in der zur Reichsbank umgeschaffenen preußischen Bank ein sicheres Sammelbecken für den Creditverkehr im ganzen Reichsgebiete angelegt. — Da die süddeutschen „Reservatrechte“ auf dem Gebiete des Postwesens der einfachen Ausdehnung des Postgesetzes von 1867 auf das Reich entgegenstanden, wurde 1871 ein neues Gesetz erlassen, das indeß den wesentlichen Inhalt des alten in sich aufnahm. Dazu gehörten auch die jetzt in § 4 aufgenommenen Ansprüche des Postbetriebes auf unentgeltliche Leistungen der Eisenbahnunternehmungen, die erst 1875 eine selbständige gesetzliche Neuordnung erhielten, ohne daß auch diesmal ein grundsätzlicher Widerspruch gegen das Hergebrachte laut wurde. Für das Eisenbahnwesen wurde zuerst 1870 ein einheitliches Betriebsreglement vom Bundesrathe erlassen; die Schicksale des 1873 errichteten Reichseisenbahnamts sind schon in die Anfänge der selbständigen Bismarck'schen Wirthschaftspolitik verflochten. Die Gewerbeordnung von 1869 hat in dem hier behandelten Zeitabschnitte eine doppelte Ergänzung erhalten: durch das Hülfskassengesetz von 1876 unter Abänderung ihrer entsprechenden dürftigen Bestimmungen und durch die Seemannsordnung von 1872, die wegen der Eigenthümlichkeit des Unternehmens der Seeschiffahrt den Seeleuten besondere Beschränkungen ihrer persönlichen „Freiheit“ auferlegte, wie sie in jedem anderen Erwerbszweige unerhört scheinen würden. Zur rechtlichen Sicherung der Seeschiffahrt ergingen weiter die Strandungsordnung von 1874 und das Gesetz über die Untersuchung von Seeunfällen 1877.

Ganz vereinzelt steht in der Gesammtheit dieser Gesetzgebung das Haftpflichtgesetz von 1871, das den Eisenbahn- und Fabrikunternehmern die Verpflichtung auferlegte, für die durch ihren Betrieb verursachte Tödtung und Körperverletzung von

Menschen in einem Umfange einzustehen, wie es in den wirthschaftlich vorgeschrittenen Ländern von den Gerichten zumeist schon aus der allgemeinen Privatrechtsordnung abgeleitet, vom deutschen Richteramte aber in engherzigstem Anklammern an das vermeinte Gesetz für den größten Theil des Reichs nicht anerkannt war. Es hat einer völligen Umwälzung der wirthschaftlichen Anschauungen wie der Parteiverhältnisse bedurft, ehe die mit diesem Gesetz eingeschlagene Richtung der „Socialpolitik" weiter verfolgt werden konnte.

Dieser Ueberblick über die wirthschaftliche Gesetzgebung der Jahre 1867—1877 ist für die Verfassungsgeschichte schon darum von Bedeutung, weil er zeigt, wie viel an den nothwendigsten staatlichen Leistungen, um der deutschen Erwerbsthätigkeit für den Wettbewerb mit dem besser gestellten Auslande freie Bahn zu schaffen, in der Zeit der „Staatensouveränität" sich aufgestaut hatte und nun nicht ohne vielfache Ueberhastung nachzuholen war. Auf den Inhalt dieser Gesetze ist nur soweit einzugehen, als darin die wirklichen Gesellschaftsmächte mit ihren Interessen und Forderungen greifbar heraustreten, die hinter dem für die Bildung des deutschen Reichstags und damit für die Gesammtrichtung der Staatsthätigkeit unmittelbar bestimmenden allgemeinen gleichen Wahlrechte stehen, und soweit die Aufgabe dieser Staatsthätigkeit selbst ersichtlich wird, wenn diese scheinbare Gleichheit des höchsten allgemeinen staatsbürgerlichen Rechts eine auch nur verhältnißmäßige Wahrheit erhalten soll durch annähernde wirthschaftliche Selbständigkeit derer, die es auszuüben berufen sind.

Ganz wie die „liberale" d. h. naturrechtliche Doctrin den Staat aus „von Rechtswegen" freien und gleichen Menschen aufbaut, ohne die unter diesen wirklich bestehenden Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse sehen zu wollen, errichtet die aus gleicher Wurzel erwachsene freihändlerische Doctrin ihr Wirthschaftssystem aus dem Wettbewerb dieser freien und gleichen Menschen; und ganz wie jene nur die rechtliche Ungleichheit des Antheils der Einzelnen am Staate „abschaffen", will diese nur die „Arbeit" von den Schranken befreien, welche die bisherige Rechtsordnung dem Wettbewerb der Einzelnen als freier und unter sich gleicher Menschen

gezogen hatte. Aber noch argloser wie jene, die doch dem Grundadel so manches zum Vermögensstück gewordene Vorrecht ohne Entschädigung abgesprochen hat, läßt diese die doch nur kraft der bisherigen Rechtsordnung entstandene Ungleichheit der Vermögenslage als vollkommen „natürlich“ gelten, obwohl sie die allerstärkste Ungleichheit der Arbeitsbedingungen im „freien Wettbewerb“ schafft. Eben daraus erklärt sich, wie leicht sich die herrschende Classe der Erwerbsgesellschaft die liberale Doctrin hat gefallen lassen, die ihr in wirthschaftlicher Richtung alles läßt, was sie will, in dem Vertrauen, den politischen Folgerungen ihre derart gesicherte gesellschaftliche Macht entgegenzuhalten — wo dies nicht zureicht, wird die politische Doctrin ebenso behandelt, wie man nach dem Worte des Präsidenten Delbrück „Freihändler“ in Zollfragen ist, „solange es convenirt“ und „aufhört es zu sein, sobald es nicht convenirt.“ Die Doctrin will aber nicht sehen, daß der wirthschaftliche Wettbewerb nicht unter den Menschen, sondern den Unternehmungen geführt wird, und folgeweise jede Maßregel zur „Befreiung“ der Arbeit ein ganz anderes Gesicht zeigt, je nachdem sie für den vermögenden Unternehmer oder den vermögenslosen Arbeiter in Betracht kommt. Das wird alsbald handgreiflich bei der ersten dieser Maßregeln, die von der Bundesgesetzgebung durchgeführt wurde — der Freizügigkeit. Für den Unternehmer bedeutet dieses Recht jedes Bundesangehörigen „innerhalb des Bundesgebietes sich an jedem Orte aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen im Stande ist“ und „an jedem Orte Grundeigenthum aller Art zu erwerben“ (Gesetz vom 1. Nov. 1867 § 1) die Freiheit, an jedem Orte seiner Wahl ein gewerbliches Unternehmen zu gründen und die dazu nöthigen Arbeiter an diesen Ort heranzuziehen, von wo sie aufzutreiben sind, und sie zu entlassen, wenn er sie nicht mehr nöthig hat oder verwenden kann; — für den Arbeiter, die für den Augenblick lohnendste Arbeit an jedem Orte zu suchen, auf die Gefahr, jederzeit aus dieser Arbeit entlassen zu werden. Bleibt er nach seiner Entlassung an demselben Orte und wird dort „hülfsbedürftig“, weil er „weder hinreichendes Vermögen noch Kräfte besitzt, sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den nothdürftigen

Lebensunterhalt zu verschaffen", diesen auch nicht von einem dazu „verpflichteten" Verwandten zu erwarten hat, so entsteht die Frage, auf wen er für die nothwendigsten Lebensbedürfnisse anzuweisen ist, wenn nicht auf den Bettel. Die ältere Rechtsordnung kannte in dieser Richtung nur das „Heimathsrecht", das, ursprünglich auf dem genossenschaftlichen Verbande ruhend, auch nach dessen Umwandlung zur reinen Ortsgemeinde wenigstens soweit eine gewisse Gegenseitigkeit bewahrte, als die hülfsbedürftigen Heimathsberechtigten durchweg dieselben Arbeiter waren, die vorher ihre Dienste den besitzenden Gemeindegliedern zur Verfügung gestellt hatten, die jetzt für die Hülfe aufkommen sollten. Da aber dieses Verhältniß gerade durch die Freizügigkeit durchbrochen wird, hatte schon die preußische Gesetzgebung, der das Bundesgesetz im Wesentlichen folgte, das Heimathsrecht durch den „Unterstützungswohnsitz" ersetzt. Ursprünglich durch Abstammung begründet, also mit jenem zusammenfallend, wird dieser weiter durch zweijährigen ununterbrochenen Aufenthalt innerhalb eines anderen „Ortsarmenverbandes" erworben. In gleicher Weise verliert ihn der Berechtigte durch zweijährige Abwesenheit, gleichviel ob er in dieser Zeit einen neuen Unterstützungswohnsitz erworben hat, indem an Stelle des mangelnden Unterstützungswohnsitzes der Landarmenverband einrückt. Daß die regelmäßig den Ortsarmenverband bildenden Gemeinden bei dem Zuströmen von Arbeitern zu neuen Unternehmungen sich der Begründung des Unterstützungswohnsitzes für diese auf alle Weise zu erwehren und die „Hülfsbedürftigen" auf ihren Heimathsort oder einen durch früheren Aufenthalt begründeten Unterstützungswohnsitz abzuwälzen suchen, ist der Kampf um den wirklich „armen Mann", für welchen das Gesetz vom 6. Juni 1870 eine Verwaltungsrechtsprechung eingeführt hat.

Daß der Unternehmer selbst, der zu seinem Betriebe kraft der Freizügigkeit Arbeiter aus ihren Heimathsorten herbeizieht und damit den letzten Rest alter genossenschaftlicher Verbindung sprengt, die ihnen Rückhalt für ihre Hülfsbedürftigkeit bot, damit eine Verpflichtung auf sich lade, für dieses abgerissene Band einen gleichartigen Ersatz zu schaffen, ist ein Gedanke, für den der „liberalen" Wirthschaftsdoctrin der Sinn versagt ist. Wie aus der unter-

stellten „Natürlichkeit“ der Vermögensunterschiede eben „natürlich“ folgt, daß es überhaupt in dem besten aller Wirthschaftssysteme auch Hülfsbedürftige geben muß, so fällt die Sorge für diese jedem eher zu als dem, der, solange sie durch Arbeit sich unterhalten konnten, ihre Arbeitskraft ausgenutzt hat, denn dafür hat er sie nach den Bedingungen des freien Arbeitsvertrages abgelohnt, wie sie durch den „Marktpreis“ der Arbeitswaare nach dem Verhältniß von Angebot und Nachfrage bestimmt waren. Diese „Natürlichkeit“ beschränkt sich nicht auf die Armenversorgung; sie spielt eine kaum minder bedeutende Rolle bei dem Unterricht in der Volksschule, zumal wenn dafür die „liberale“ Forderung der Unentgeltlichkeit durchgesetzt wird. Da kein Volksschullehrer den Unterricht unentgeltlich ertheilen kann, so bedeutet diese Forderung nur, daß statt des Arbeiters, der den Entgelt nicht tragen kann, weil sein Lohn nicht dazu reicht, ein anderer zahlt, der „Steuerzahler“ schlechthin — nur ja nicht der Unternehmer als solcher, der die Arbeiter zu seinem Betriebe herangezogen hat und ihre Arbeit um den unzureichenden Lohn ausnutzt. Dieser vielmehr durfte sich obendrein noch, nachdem endlich eine mäßig abgestufte Einkommensteuer eingeführt war, viele Jahrzehnte lang der Pflicht des Steuerzahlens durch Untereinschätzung entziehen: konnte man doch allen Ernstes aus diesen Kreisen hören, es sei Unrecht, diejenigen, die durch ihr Kapital „Geld unter die Leute bringen“, auch noch bis auf den letzten Heller ihres Einkommens d. h. Unternehmergewinnes zu besteuern.

Bei der Gewerbeordnung stellte sich die Aufgabe auch nicht anscheinend so einfach, wie die der Freizügigkeit. Darüber freilich konnten Regierung und freihändlerische Reichstagsmehrheit sich unschwer verständigen, was den gewerblichen Genossenschaften und privaten Vorrechten abzunehmen sei — anders stand es mit den polizeilichen Beschränkungen und Aufsichtsrechten. Als deswegen die Vorlage von 1868 im Ganzen für die nächste Session zurückgestellt werden mußte, einigte man sich doch kurz vor dem Sessionsschluß noch über ein „Gesetz betr. den Betrieb der stehenden Gewerbe“, das man auch „Nothgewerbegesetz“ nannte, weil es kurz zusammenfaßte, was für die liberale Wirthschaftsrichtung vor

allem Noth that — aufzuheben: 1) das den Zünften und den kaufmännischen Corporationen zustehende Recht, andere vom Betriebe eines Gewerbes auszuschließen, 2) das Erforderniß eines Befähigungsnachweises, 3) die Unterscheidung zwischen Stadt und Land in Bezug auf den Gewerbebetrieb und die Ausdehnung desselben, die Beschränkung der Handwerker auf den Verkauf der selbstgefertigten Waaren, das Verbot des gleichzeitigen Betriebs verschiedener Gewerbe sowie desselben Gewerbes in mehreren Betriebs- und Verkaufslocalen — dagegen den Freibrief zu gewähren: „Jeder Gewerbetreibende darf hinfort Gesellen, Gehülfen, Lehrlinge und Arbeiter jeder Art und in beliebiger Zahl halten; Gesellen und Gehülfen sind in der Wahl ihrer Meister oder Arbeitgeber unbeschränkt." Dieser Satz nun brachte die klaffende Ungleichheit in der vollen Gewerbefreiheit mit größter Arglosigkeit zum Ausdruck: auf der einen Seite der Gewerbetreibende, der andere freie Menschen unbeschränkt „halten" d. h. des Unternehmers, der die „Freiheit" hat aus der Arbeit anderer in seinem Betriebe Unternehmergewinn zu ziehen, auf der andern der so in fremdem Betriebe Arbeitende, dessen ganze Freiheit darin besteht, sich seinen Arbeitsherrn „frei" auszuwählen. Ein zweiter durch den allmählichen Uebergang mehr verdeckter Gegensatz ist schüchtern angedeutet in der Nebeneinanderstellung von „Gesellen" u. s. w. und „Arbeitern jeder Art", von Meistern und Arbeitgebern. Die „liberale" Doctrin hat lange sich selbst und gewiß ehrlicher Weise darüber getäuscht, daß der doppelte Gegensatz zu einer stetigen Stufenleiter in einandergreife, auf der Geselle oder Arbeiter zum Meister, der Meister durch allmähliche Ausdehnung seines Betriebes zum „Arbeitgeber" aufsteigen könne, und ein gutes Menschenalter hindurch waren die großen Fabrikherren, die sich zu dieser Stellung vom schlichten Arbeiter aufgeschwungen, die großen Vorbilder der socialen Ethik gewesen. Heute indeß läßt sich darüber nur noch hinwegtäuschen, wer getäuscht sein will. Was möglich, wenn auch keineswegs so wahrscheinlich war, daß nicht das einzelne Beispiel immer ein gewisses Staunen erregte — zur Zeit der ersten Entwickelung des Großgewerbes in Deutschland und zumal seines Hervorganges aus der fabrik- d. h. handelsmäßig ausgenutzten Hausindustrie, als der

tüchtige und anstellige Arbeiter noch besonders gesucht und deshalb im Verhältnisse zu den geringeren Lebensbedürfnissen so gut gelohnt war, daß er ein kleines Kapital ersparen konnte, was nach den Verhältnissen zur Gründung eines eigenen Betriebes ausreichte, und dann sich durch den Unternehmergewinn von erst wenigen, dann immer mehr Arbeitern fortschreitend steigern ließ — das ist und war schon zur Zeit der Gewerbeordnung im großen Durchschnitt unmöglich geworden — es wird recht schwer sein, einen Fabrikherrn von 1899 ausfindig zu machen, der 1869 als „schlichter Arbeiter" ohne Kapital angefangen hätte. Die einzige Wahrheit, die der liberalen Doctrin unzweifelhaft zu Grunde liegt und die sie bezeichnender Weise nicht einmal offen bekennen will, weil sie zunächst geradeaus auf die Nothwendigkeit des Gegensatzes von Arbeitgeber und Arbeiter führt — die wirthschaftliche Ueberlegenheit des Großbetriebes über den Kleinbetrieb, hat die Möglichkeit des kleinen Anfangs und darum ebensowohl den Uebergang vom Gesellen zum Meister wie vom Meister zum Fabrikherrn in reißendem Fortgange eingeengt. Ist aber die immer größere Arbeitsvereinigung zu demselben Unternehmen wirthschaftlich nothwendig, so ist es auch, was diese Vereinigung erst möglich macht. Nach dem ebenso „natürlichen" Drange zu wirthschaftlicher Selbstständigkeit ist zu keiner Zeit und nirgend durch freien Verzicht auf diese Selbständigkeit, selten und kaum jemals dauernd durch freies Zusammenschließen, sonst nur durch Zwang oder Not die Einordnung der Vielen in den einen Betrieb bewirkt worden.

Die erste Anforderung an eine gesunde Doctrin ist, daß sie den Thatsachen der Wirklichkeit fest ins Auge sieht, statt sie durch vorweggenommene Lehrmeinungen sich zu verhängen. Wie in England der plötzliche Aufschwung der Großindustrie, sobald die Dampfmaschine erfunden war, nur daraus erklärlich ist, daß sie die im Laufe von Jahrhunderten ausgeraubten Kleinbauern als städtisches und ländliches Proletariat vorfand, so hat sich in Deutschland der Großbetrieb nur in dem Maße entwickeln können, als er selbst und noch mehr die Ueberschwemmung des Landes mit „billigen" englischen Maschinenerzeugnissen die alte Hausindustrie zum Proletariat herabgedrückt hat. Diese Thatsachen vermag keine Doctrin

aus der Welt zu schaffen, auch nicht, wenn sie dreist oder blind genug ist, den Vermögensunterschied, auf dem die Großindustrie nothwendig ruht, zum Schaden die Schmach fügend, auf die Wirthschaftlichkeit und Unwirthschaftlichkeit der Einzelnen zurückzuführen. Niemals ist Jemand, der es vordem nicht war, vermögend oder gar reich geworden durch den „ersparten" Ueberschuß eigener Arbeit, sondern nur in dem Maße, als er von den bescheidensten Anfängen an in der Lage war, fremde Arbeit auszunutzen — was ebensowenig ein Verständiger vorweg zum sittlichen Vorwurf machen wird. Nur eines ist gewiß, daß rechtliche und politische Freiheit und Gleichheit, wie immer zu Papier gebracht, die Wirkungen der wirthschaftlichen Ungleichheit und Unfreiheit nicht aufhalten kann, wenn sie einmal da ist. Der wirthschaftlich Mächtige im Verhältniß zum Ohnmächtigen wird, wenn auch unfreiwillig, dieses Papierrechts spotten. Von dieser Art war der Satz, den die liberale Doctrin in den § 105 der Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 hineinschrieb, „die Festsetzung der Verhältnisse zwischen den selbständigen Gewerbetreibenden und ihren Gesellen, Gehilfen und Lehrlingen ist Gegenstand freier Uebereinkunft", was nach § 127 auch von „Fabrikarbeitern" gilt. Daß diese „freie" Uebereinkunft nach einem „ehernen Lohngesetze" die Ablohnung stets auf das Existenzminimum herabdrücken muß, ist nur insoweit unwahr, als es in menschlichen Dingen überhaupt keine „ehernen" Gesetze giebt. Da die Thatsachen, die überhaupt einen „Stand" von Fabrikarbeitern geschaffen haben, diesen nicht nur erhalten, indem sie den Austritt aus demselben für den Arbeiter durchweg und zumeist auch für seine Nachkommenschaft verhindern, sondern zugleich durch die fortgesetzte Zerreibung des Kleinbetriebes diesen Stand stetig vermehren, so wird das Verhältniß von Angebot und Nachfrage den „Arbeitgeber" regelmäßig in die Lage bringen, für den geringsten Arbeitslohn die äußerste Arbeitszeit zu bedingen — solange ihm jedesmal nur der einzelne Arbeiter gegenübersteht. Das haben die Erfahrungen aller Industrieländer vollauf bestätigt: der wohlwollendste Arbeitgeber, der nicht schon einen sehr weiten Vorsprung im Wettbewerb erreicht hat, wird auf die Dauer niemals seine Arbeiter besser stellen können als der Durchschnitt der

Wettbewerber. Freilich nun sollte dem immer auf dem Boden der „Freiheit und Gleichheit“ dadurch vorgebeugt sein, daß 152 § Gew. O. „alle] Verbote und Strafbestimmungen gegen Gewerbetreibende, gewerbliche Gehülfen, Gesellen und Fabrikarbeiter wegen Verabredungen und Vereinigungen zum Behufe der Erlangung günstigerer Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere mittelst Einstellung der Arbeit oder Entlassung der Arbeiter“ aufgehoben hat. Aber dieses Heilmittel ist kaum weniger schlimm als das Uebel, da es den Krieg mitten in das gewerbliche Unternehmen hineinträgt, das nur im tiefsten Frieden sein volles Gedeihen finden kann, und der offene Ausbruch dieses Krieges in der nationalen Erzeugung unersetzliche Stockungen und für die betheiligten Arbeiter wie für den gesammten Volkswohlstand unwiederbringliche Schädigung zur Folge haben muß. Einen merklichen und dauernden Erfolg für den Arbeiter unter Vermeidung seiner Schäden hat dieser Krieg nur in England und allein kraft des großen Vorsprungs der englischen Industrie, also auf Kosten der Industrie und zuletzt der Arbeiter in den übrigen Industrieländern, gebracht. Vollends der Lieblingsgedanke der „fortgeschrittenen“ Liberalen, durch umfassende „Organisation“ von Gewerkvereinen die Arbeiter als stetig gerüstete Kriegsschaar den „Arbeitgebern“ gegenüberzustellen, verräth nur die gleiche Weisheit, die im Staate Parlament und Regierung auf dem Fuße kriegführender Mächte behandelt.

So wenig wie dem unausgleichbaren gesellschaftlichen Machtunterschiede zwischen Unternehmer und Arbeiter in der großen Fabrikindustrie ist die Gewerbeordnung dem wirthschaftlichen Unterschiede zwischen dem gewerblichen Groß- und Kleinbetriebe irgend gerecht geworden. Die Abschnitte über die in dem einen und dem andern beschäftigten Arbeiter unterscheiden sich wesentlich nur darin, daß, wo hier von Lehrlingen, dort von „jugendlichen Arbeitern“ gehandelt wird, für die um soviel weniger Schutz vorgesehen ist, je nöthiger er ihnen gewesen wäre. Ausdrücklich gestattet ist es, Kinder zwischen 12 und 14 Jahren täglich sechs Stunden neben dreistündigem Schulunterricht, und „junge Leute“ zwischen 14 und 16 Jahren täglich 10 Stunden zu beschäftigen, in beiden Fällen kann die Ortspolizeibehörde noch eine Verlängerung der Arbeits-

zeit um eine Stunde während vier Wochen gestatten, wenn Naturereignisse oder Unglücksfälle den regelmäßigen Geschäftsbetrieb unterbrochen haben. Frauenarbeit ist in der Gew. O. überhaupt nicht erwähnt, also unbeschränkt gestattet. Da sie, ebenso wie die Arbeit von Kindern und jungen Leuten „billiger“ zu haben ist, als die von erwachsenen männlichen Arbeitern, so übt sie einen um so stärkeren Druck auf den „Marktpreis“ der Arbeit, und der Ehemann und Vater, der sich durch die Arbeit von Frau und Kind zu erleichtern meint, büßt einen guten Theil des vermeinten Gewinnes an dem Lohn der eigenen Arbeit ein.

Die „bestehenden Innungen“ sind zwar in § 81 G. O. nach Maßgabe der für ihre Statuten gegebenen „Normativbestimmungen“ als „Corporationen“ aufrecht erhalten, aber sie haben nicht nur kein Recht, Unternehmer ihres Gewerbszweiges zum Eintritt oder sonst zur Theilnahme an ihren Lasten anzuhalten, es kann vielmehr jedes ihrer Mitglieder „ausscheiden und darf das Gewerbe nach dem Austritt fortsetzen.“ Hiernach ist der Werth der „Freiheit“ zu ermessen, die § 97 gewährt, daß „diejenigen, welche gleiche oder verwandte Gewerbe selbständig betreiben“, zum „Zwecke der Förderung der gemeinsamen gewerblichen Interessen“ zu einer neuen Innung zusammentreten können, die durch Bestätigung ihrer Statuten „die Rechte einer Corporation“ erlangt. Von welcher Tragweite diese „Förderung“ ist, zeigt § 116, der die Befugniß, Lehrlinge zu halten, nur demjenigen versagt, dem „wegen Verbrechen oder Vergehen der Vollgenuß staatsbürgerlicher Rechte entzogen ist“ — aber auch diesen, wenn sie in der Lage sind, einen „Fabrikbetrieb“ zu errichten, dessen Begriff gesetzlich in keiner Weise abgegrenzt ist, wird nicht verwehrt „jugendliche Arbeiter“ in unbegrenzter Zahl zu halten. Der hartnäckige Widerstand, den die „liberale“ Doctrin bis heute der Wiedereinführung „obligatorischer Innungen“ entgegengesetzt, stützt sich eingestandenermaaßen gerade darauf, daß zwischen dem einfachen Innungsgewerbe und dem Fabrikbetrieb keine feste Grenze zu ziehen sei — also recht eigentlich auf das nackte Unternehmerinteresse, in dem Uebergange zum Großbetrieb und seiner stetigen Ausdehnung durch Innungspflichten nicht gehindert zu sein. Indeß diese Grenze würde sich ohne Weiteres ergeben haben, wenn

den Innungen als Gegenleistung für die genossenschaftlichen Befugnisse, die ihnen zu der „sittlichen und gesellschaftlichen Einwirkung auf die Gewerbsgenossen“ unentbehrlich sind, wegen deren der Freiherr von Stein sie erhalten wollte, entsprechende Pflichten und Lasten zu Gunsten der abhängigen Arbeiter auferlegt wären. Es konnte dann jedem Gewerbetreibenden gestattet werden, außerhalb der Innung zu bleiben oder aus dieser auszuscheiden um den Preis, jene Pflichten und Lasten selbständig in gleicher Weise wie die Innung zu übernehmen, unter Rückbürgschaft größerer Vereinigungen, wie sie später nur zu sehr beschränkten Zwecken in den Berufsgenossenschaften gebildet worden sind, und in die neben den größeren selbständigen Unternehmungen auch die Innungen als Collectivmitglieder einzureihen waren. Die Erfüllung dieser genossenschaftlichen wie der selbständigen Pflichten und Lasten konnte weiter unter die Aufsicht des Staates mit den gleichen Rechtscontrolen gestellt werden, welche die liberale Partei verdienstlicher Weise überall da eingeführt hat, wo polizeiliche Einschränkungen und Aufsichtsrechte über den Gewerbebetrieb nicht entbehrlich waren.

Die zahlreichen Novellen zur Gewerbeordnung mit ihren einschneidenden Aenderungen und umfassenden Ergänzungen haben die ursprüngliche Gestalt derart in Vergessenheit gebracht, daß es für das geschichtliche Urtheil nöthig war, dieses Prunkstück der „liberalen“ Doctrin in seiner nackten Schönheit vorzuführen. Allerdings war das Meiste davon schon in Preußen durch das Edict von 1811 und die Gewerbeordnung von 1845 angebahnt, so daß diese für den Entwurf des Bundesgesetzes zur Grundlage genommen werden konnte, während die Einrichtungen der Novelle von 1849 aufgegeben wurden. Aber das volle Siegel der Doctrin ist doch erst dem Bundesgesetze aufgeprägt, die darin nicht nur die Höhe, sondern auch das Ende ihrer Erfolge in dieser Richtung erreicht hat: noch vor Ablauf eines Jahrzehnts setzte die rückläufige Bewegung mit allem Nachdruck ein.

Die Innung in der vorgezeichneten Gestalt ohne die Macht, Jemanden vom Betrieb ihres Gewerbes auszuschließen, der die allgemeinen Bedingungen des selbständigen Betriebs erfüllt, aber mit wirksamer Macht über den Trägen, Gedankenlosen oder kurz-

sichtig Eigensüchtigen zur wahrhaften Förderung des Gewerbes unter stetiger öffentlicher Rechtscontrole, würde recht und echt die Genossenschaft des alten deutschen Rechts gewesen sein, die gegen den „Einsatz der ganzen Persönlichkeit" um „Liebe und Leid mit den Genossen zu tragen", jedem Genossen in der That die wirthschaftliche Selbständigkeit auch auf dem Boden des Wettbewerbes mit dem Großbetriebe verbürgen konnte durch Beschaffung des Credits und der Versicherung gegen Unglücksfälle auf Gegenseitigkeit, durch Bezug des nothwendigen Lebensbedarfs (Wohnung, Kleidung, Nahrung) und der nothwendigen Arbeitsmittel (Rohstoffe) mit Umgehung der drückenden Abgaben an den Zwischenhandel, endlich durch den Uebergang zum genossenschaftlichen Großbetriebe (Productivgenossenschaft) ohne Abhängigkeit von einem andern „Unternehmer" als der Genossenschaft selbst. Die „liberale" Doctrin aber hat es als einen ihrer schönsten „Fortschritte" gefeiert, das alles vereinzelt und verzettelt durch freie Vereinigungen dem Handwerker und gar dem Arbeiter als „Selbsthülfe" zu bieten, und hat diesen Verein unter dem fälschlich erborgten Namen der Genossenschaft gar als „Innung der Zukunft" angepriesen. Indem der Einzelne seine „Persönlichkeit" an drei oder vier solcher Genossenschaften vertheilte und dabei noch beliebige Stücke für andere „freie Vereine" zurückbehielt, sollte er doch für jede am letzten Ende mit seinem ganzen Kopfe durch die Solidarverbindlichkeit haften, die an Stelle eines festen durch baare Einlagen der Mitglieder gebildeten Geschäftskapitals als unentbehrliche Creditunterlage erschien. An Stelle des Zwanges der Genossenschaft selbst, der unter öffentlicher Rechtscontrole gegen Willkür mit äußerster Schonung des Einzelnen vorgehen konnte, war die privatrechtliche Unerbittlichkeit der Zwangsvollstreckung gesetzt, die ihre wirthschaftsverwüstenden Wirkungen vielleicht an keiner anderen Stelle so heillos entfaltet hat. Freilich so lange diese Genossenschaften lediglich im Rahmen des „gemeinen" Rechts ihr Dasein zu erkämpfen hatten, war es ihnen durch vorsichtige Selbstbeschränkung und umsichtige Vermeidung des Aeußersten gelungen, im Einzelnen den Kleinbetrieb wirksam zu stützen, ohne die wirthschaftliche Entwickelung im Ganzen doch irgend aufhalten zu können. Erst,

als sie auf dem Boden eines Sondergesetzes recht eigentlich ihren Triumphzug zu beginnen meinten, hat sich das Verfehlte der Anlage gerade in dem Maße enthüllt, als ihr Segen verallgemeinert werden sollte. Da gegen die Konsum- und Rohstoffvereine der Zwischenhandel seine ganze gesellschaftliche Macht einsetzt und die Produktivgenossenschaften über vereinzelte und bescheidene Anfänge nicht hinauskamen, hat sich dieser „Segen" mehr und mehr auf die Creditvermittlung zurückgezogen, für welche sie dem Großcapital als Saugadern willkommen sind. Ihrer rechtlichen Bedeutung nach stellen diese Genossenschaften nur eine Art der Handelsgesellschaften dar, als welche sie im Sinne des Handelsrechts das Gesetz selbst behandelt. In der äußeren Einrichtung sind sie der Actiengesellschaft nachgebildet, von der sie doch am weitesten abstehen, sowohl in ihrer wirthschaftlichen Bedeutung für die wirkliche Capitalansammlung, die dort auf's höchste getrieben werden soll, hier die dürftigste bleibt, wie in der rechtlichen Grundlage der Haftung, die dort gerade auf die bestimmte Capitaleinlage beschränkt ist, hier der des Mitgliedes der offenen Handelsgesellschaft gleich ist.

In dieser Gestalt war die Actiengesellschaft noch in der 1869 zum Bundesgesetz erhobenen Fassung des Handelsgesetzbuches nur mit der Beschränkung zugelassen, daß sie „nur mit staatlicher Genehmigung errichtet werden könne." Es beruhte dies auf der vollkommen gesunden Erwägung, daß die rechtliche Möglichkeit, aus einem begrenzten Einsatze unbegrenzte Gewinne zu ziehen, ein wirthschaftliches Vorrecht ist, das nur insoweit zugestanden werden kann, als es für das Gemeinwohl nach Ermessen der Obrigkeit nothwendig oder doch besonders förderlich ist. Im Uebrigen trug dieses Gesetzbuch, das acht Jahre zuvor nach langjährigen Berathungen von Juristen und Sachverständigen des Handelsstandes zum Abschluß gebracht war, ebenso wie die schon vor länger als zwanzig Jahren in ähnlicher Weise festgestellte und jetzt gleichfalls zum Bundesgesetz erhobene Wechselordnung, ganz das Gepräge der Herrschaft, welche die Vorstellungen der „Erwerbsgesellschaft" schon damals auch über den Juristenstand erlangt hatten. Jahrhunderte lang war der Handel die einzige Art des wirthschaftlichen Großbetriebes gewesen, in den die Erzeugnisse des zünftigen Gewerbebetriebes nur

durch den „Kaufmann“ hineingezogen wurden. Auch die „Fabriken“ waren bis zur Entwickelung der Maschinenindustrie in der That Handelsunternehmungen geblieben, während der in den letzten Jahrhunderten aufgekommene landwirthschaftliche Großbetrieb durch die ständischen Verhältnisse derart beherrscht wurde, daß er sein Sonderleben auch in die neue wirthschaftliche Entwicklung forttrug. So kam es, daß die Gesetzgebung, indem sie das Handelsrecht aus einem Sonderrecht des Handelsstandes folgerichtig zu einem Recht der Handelsgeschäfte entwickelte, unter die Handelsgeschäfte nicht nur arglos alle Tauschgeschäfte des gewerblichen Großbetriebes einbegriff und diesen ohne Weiteres dem Handelsunternehmen gleichstellte, während die entsprechenden Geschäfte des landwirthschaftlichen Großbetriebes ausgeschlossen blieben, sondern in den Strudel des Großhandels auch das Kleingewerbe hineinzog und mit Rechtssätzen behaftete, die sich nur nach den Bedürfnissen des ersteren ausgebildet hatten. Dies gilt vor allem von der rechtlichen Gestaltung des Wechsels, für dessen eigentlich wirthschaftliche Verrichtungen im Kleingewerbe keine Stelle ist, während der Großhandel den Wechsel des Handwerkers gleich dem des Kaufmanns verwerthen kann. Die verstärkte Creditsicherheit indeß, worauf diese Verwerthung ruht, wird für den kleinen Handwerker, der ihre Folgen nicht zu übersehen vermag, zumal wenn es ihm an jedem genossenschaftlichen Halt fehlt, zu einem Netze, in dem er sich unversehens verfängt und das den Verlust seiner Selbständigkeit, den der Credit abwenden soll, vielmehr beschleunigt. Indem aber die Gesetzgebung ohne Weiteres den Sprung zur Wechselfähigkeit eines jeden machte, der sich durch Verträge verpflichten kann, hat sie zugleich die Schranke zwischen Handel und Landwirthschaft niedergerissen und vorab den Kleinbauer, aber auch nur zu oft den größeren Grundbesitzer den Schlingen des Zwischenhandels preisgegeben. — Indem weiter das Handelsgesetzbuch unter seine Bestimmungen alle Anschaffungsgeschäfte von Rohstoffen zum Zwecke ihrer gewerblichen Verarbeitung ohne Rücksicht auf den Umfang des Gewerbebetriebs einbezog, hat es dem Handwerker den Schutz von Schranken gegen Uebervortheilung entzogen, die das gemeine Recht für ihn errichtet hatte. Freilich sind diese durch die neuere Gesetzgebung mehr und

mehr auch im bürgerlichen Rechte eingerissen, in das sich die Bewegung unaufhaltsam fortwälzte, die in dem „Abschaffen“ aller Hemmungen der „persönlichen Freiheit“ und dem Uebertünchen aller natürlichen Ungleichheiten das Ziel der Gesittung zu erreichen wähnte.

Mit dem Actiengesetz von 11. Juni 1870 hat die herrschende Classe der Erwerbsgesellschaft den Gipfel ihrer Erfolge erreicht, auf dem freilich die Doctrin, die ihr auch dahin, wissenschaftlich hoch angesehene Juristen an der Spitze, die Bahn gebrochen hatte, sich in grellster Beleuchtung blosstellen sollte. Da eben diese Doctrin auch die Staatsbeamten beherrschte, denen die Ertheilung der staatlichen Genehmigung zur Errichtung einer Actiengesellschaft anvertraut war, so hatte sich der ursprüngliche Gedanke längst verloren, daß es sich dabei um Ertheilung eines Vorrechts handle, das nur dem Gemeinwohl dienen solle. Man hatte sich begnügt, darauf zu sehen, daß genügende Bürgschaften für die Solidität des Unternehmens gegeben seien, und zwar nicht sowohl zum Schutze der Gläubiger, die nach Verschleuderung des Actiencapitals das leere Nachsehen haben, sondern der Actionäre, deren „Capital“ zur Befruchtung des Großbetriebes herangezogen werden sollte. Mißgriffe waren dabei unvermeidlich, die Verantwortlichkeit für den gewissenhaften Beamten nach beiden Seiten drückend, und so ist wohl erklärlich, wenn zuletzt mit voller Unbefangenheit gefragt wurde, ob nicht dieser Zweck ungleich besser zu erreichen wäre durch „gesetzliche Normativbestimmungen“, deren Beobachtung der Prüfung des Richters und deren Benutzung der eigenen Vorsicht der Betheiligten überlassen werden könne. Einmal auf diesen Boden der guten Gründe für und wider gestellt, konnte die Entscheidung wie selbstverständlich nur aus der herrschenden Strömung hervorgehen. Auch ist es gewiß richtig, daß schwindelhafte Gründungen nicht erst durch das neue Gesetz möglich geworden sind, und sie blieben es bei Eisenbahnunternehmungen, obwohl diese nach wie vor besonderer Concession bedurften. Vielleicht würde die Wirkung des Gesetzes für den Augenblick nicht einmal besonders merklich geworden sein, wenn es statt mit dem ungeheuern Capitalzufluß eines siegreichen mit der Capitalzerstörung eines unglücklichen Krieges zusammengetroffen wäre. Gleichwohl hat der schließliche Erfolg ge-

zeigt, daß es ein Sprung in den Abgrund war, die „Gründung" eines Unternehmens auf Actien zum selbständigen Unternehmen der hohen Finanz wie kraft angeborenen Menschenrechts zu machen. Und wiederum ist dabei der Zusammenbruch unzähliger zum Vortheil der Gründer auf fictive Werthe gebauter Actiengesellschaften nicht das Schlimmste gewesen; das war immer nur eine Verschärfung der von der „modernen Erwerbsgesellschaft" einmal unzertrennlichen Börsen-, Handels- und Produktionskrisen, und das Börsenspiel um Actien ist noch immer nicht so scheußlich wie das gleiche Spiel um die nothwendigsten Nahrungsmittel. Noch weniger ist die durch den Zusammenbruch der fictiven Werthe vollendete Ausplünderung der Actionäre das Aergste, da es für die Wirthschaft wie für die sittliche Anschauung gleichgültig ist, ob reines Speculationscapital aus der einen in die andere Tasche wandert. Der eigentliche Sitz des wirthschaftlichen Uebels wird erst gerade bei den erfolgreichen Actiengesellschaften sichtbar, die dauernd in der Lage sind, auf die eingezahlten Actien den üblichen Zinsfuß weit übersteigende Dividenden zu zahlen. Da diese nur von dem „Reinertrage" nach Ablohnung aller darauf verwendeten Arbeit, auch der Leitung des Unternehmens, berechnet werden können, so stellen sie in ihrem Ueberschuß über den Zins den reinen Unternehmergewinn dar. Und zwar fließt dieser dem Actienbesitzer, der nur die günstigste Capitalanlage gesucht hat, in der Gestalt eines arbeitlosen Einkommens zu, das nicht wie Grundrente und Capitalzins die geschichtlich befestigte Unterlage einer gesellschaftlichen Stellung ist, von der gesellschaftliche Gegenleistungen für das Gemeinwohl erwartet werden können und müssen, sondern zur Unterhaltung von Zufallsexistenzen oder zu vermehrtem Lebensbedarf verbraucht werden, während der reine Gewinn des Einzelunternehmens wirthschaftlich zur Capitalvermehrung bestimmt ist und bei rationellem Betrieb auch verwendet wird; dafür muthet die Doctrin dem Arbeiter zu, an dem zu seinem Unterhalt bestimmten Lohne zu ersparen. Ist hiernach die Actiengesellschaft bei günstigem Betriebe erst recht ein Mittel der Capitalverschleuderung, so zeigt sich eben, daß sie alles eher ist als eine ernsthafte Gesellschaft. Vielmehr ist sie ein Mittel der Creditbeschaffung durch Antheil am

Unternehmergewinn für ein Unternehmen, dessen wirkliche „Persönlichkeit" sich in den Gründern oder den für diese einrückenden Meistbetheiligten darstellt, die im „Aufsichtsrathe" die Schutzhoheit ausüben und in den Geschäftsleitern ihre Beauftragten anstellen, begleitet von dem parlamentarischen Possenspiel einer „Generalversammlung". Der Erfolg ist, daß der von den Actiengesellschaften auf ungesunder wirthschaftlicher Grundlage angelockte Credit dem wirklichen wirthschaftlichen Bedürfnisse des verantwortlichen Einzelunternehmers entzogen wird in demselben Maaße, als er sich durch die Betriebsvergrößerung jener Unternehmungen im Wettbewerbe gedrückt findet. In der von der Genehmigung und Beaufsichtigung des Staates befreiten Actiengesellschaft hat die hohe Finanz ihre Herrschaft über die gewerbliche Production vollendet, und in dem Druck, den der Unternehmer auf den Arbeiter ausübt, pflanzt sich nur der Druck des reinen Geldcapitals auf den Unternehmer fort.

Wenn also das Actiengesetz vom 11. Juni 1870 auf allen Seiten der Sucht nach arbeitlosem Gewinn die Thore öffnete, so hätten sich freilich die drei Jahre zuvor aufgehobenen Zinsbeschränkungen um so weniger halten lassen, als ohnehin neben der üppigsten Blüthe von Wohnungs- und Nahrungswucher die Beschränkung des Geldwuchers allein und vollends in der willkürlichen Gestalt fester Zinssätze wirthschaftlich keinen Sinn haben konnte. Aber jede Erhöhung des wirklichen Zinsfußes, auf den sich einmal die Wirthschaft gleichmäßig eingerichtet hat, geht auf Kosten des Unternehmergewinnes und erschwert den Wettbewerb, so daß der Unternehmer, der dauernd genöthigt ist, auf solchen Credit zu greifen, ein wirthschaftlich ungesundes Dasein führt und zumal, da eben der Kleinbetrieb darauf angewiesen ist. In dieser Beziehung haben gewiß die Creditgenossenschaften den Handwerker und den Kleinbauern besser gestellt, als wenn er dem Privatwucher überlassen blieb — freilich nur auf die Gefahr, in ihrem Zusammenbruch rettungslos unterzugehen. Den Creditvorsprung des Großunternehmens einzuholen, war auf diesem Wege unmöglich, da die Genossenschaften den Credit, den sie ihren Mitgliedern gewähren sollen, sich selbst erst und zumeist nur auf der Grundlage der Solidarhaft beschaffen mußten — also von vornherein theurer als

der Unternehmer mit selbständiger Vermögensunterlage, und dann wieder vertheuert durch die eigenen Verwaltungskosten und „Risikoprämien.“ In dieser vorweg ungünstigeren Lage mußte die genossenschaftliche Creditbeschaffung noch ungleich stärker von dem Zuströmen des „Capitals“ in die Actienunternehmungen betroffen werden, und auch das erklärt zum guten Theil, daß ihre Unfälle gerade erst mit der Zeit dieser „Entfesselung“ der Capitalherrschaft zusammentrafen.

Die Erfolge der liberalen wirthschaftlichen Doctrin werden durch nichts so gut erklärlich, als dadurch, daß es ihren conservativen Gegnern an jeder selbständigen und vollends einer gesunden Gegendoctrin gebrach. Als gleich in der ersten Session des Norddeutschen Reichstags die Conservativen mit einem Antrage auf Errichtung von Hypothekenbanken auf Grundlage der öffentlichen Communalverbände auftraten, mußten sie durch einen „Verbesserungsantrag“ der Fortschrittspartei sich zurechtweisen lassen, der an Stelle dieser Verbände die entsprechenden Genossenschaften der Grundbesitzer stellte. Freilich verrieth auch hier wieder die Gleichstellung von Hypothekenbanken auf Actien den Drang, selbst die Hypothekennoth der Grundbesitzer durch Unternehmergewinn auszubeuten, was ohne hohen Hypothekenzins undenkbar war. Namhafte Creditanstalten dieser Art bestanden im Gebiete des heutigen Reichs damals schon über ein Dutzend; was gerade der mittlere und kleine Grundbesitz und erst recht in Süddeutschland an ihnen hatte, war aus einem eben damals veröffentlichten Briefe aus Bayern zu ersehen, nach welchem eine einzige von ihnen im Laufe der beiden Vorjahre 126 meist ländliche Anwesen im Zwangsverkaufe um den Betrag ihres Hypothekendarlehens hatte einlösen müssen, das nie die Hälfte ihrer Schätzung überstieg. Vorausgesetzt, daß diese Schätzung zur Zeit ihrer Vornahme dem „Werthe“ der Güter entsprochen hatte, war eines dieser übernommenen Anwesen im Laufe von drei Jahren auf kaum noch ein Drittel, ein anderes in zwei Jahren auf weniger als die Hälfte ihres Werthes gesunken. Wie dies zugehen konnte, wurde gleichfalls um dieselbe Zeit von einer ebenso scharfsinnigen wie gründlichen Doctrin wiederholt dargelegt: was „Werth“ des Grundbesitzes genannt wird, ist

nur die nach dem jeweiligen Zinsfuß capitalisirte Grundrente — dieser Werth muß also fallen ohne jede Veränderung in Bewirthschaftung und Ertrag, sobald der Zinsfuß steigt, und genau in demselben Verhältnisse. Der Grundbesitz bietet also immer gerade dann die geringste Creditsicherheit, wenn er nach der Lage des „Geldmarktes" die höchsten Zinsen zusagen muß, wozu die periodische Kündbarkeit der Hypothekencapitalien allemal den Hebel bietet.

Es ist fraglich, ob die Belehrung, daß die Creditnoth des Grundbesitzes recht eigentlich aus der Beleihungsform des festen und kündbaren Hypothekencapitals folgt und darum nur durch kündbaren Rentenkauf gehoben werden könnte, dem Grundbesitze zu helfen vermochte, auch wenn er in Creditgenossenschaften dies versucht hätte, da die Macht des Geldcapitals auch die Bedingungen vorschreibt, unter denen es dem Grundbesitz zufließen will, und auf eine Beleihungsform nicht verzichten wird, die ihm die weitaus günstigere ist. Aber der Grundbesitz selbst, soweit er noch nicht Noth litt, drängte darauf, die Form der Hypothekenbeleihung zur möglichsten „Mobilisirung" des Grund und Bodens auszubilden, um, ohne ihn aufzugeben, zu gleicher Zeit mit seinem mobilisirten Werthe an den „günstigsten Capitalanlagen" sich zu betheiligen, welche die „Entfesselung des Capitals" eröffnet hatte. Gleichviel, ob die Klage der conservativen Wahlaufrufe über die „schrankenlose Entfesselung" politische Heucheleiſ nach dem geflügelten Worte des Fürsten Bismarck war oder Mangel an Einsicht in die wirthschaftlichen Schäden — in Wirklichkeit wurde die eine wie die andere der Gesellschaftsclassen, die sich als Parteien gegenüberstanden, nur von dem vermeintlichen Interesse der Einzelnen getrieben, die ihnen angehörten. So wurde das Gedeihen der Landwirthschaft dem Interesse der Grundbesitzer geopfert in dem Gesetze über den Erwerb und die dingliche Belastung von Grundstücken, das nach fünfjährigen Mühen in Preußen gleichzeitig mit der Kreisordnung durchgeführt wurde. Kein wirthschaftliches Bedenken hat diese Mühen gemacht, nur die für manche altbackene Juristen unfaßbare „juristische Construction" des Rechts am Grundeigenthum, die nöthig war, um für steigende Verflüchtigung der alten Schuldsicherung zur Briefhypothek und Grundschuld das Feld so frei zu

machen, wie es die „Bedürfnisse des Verkehrs“ erforderten. Die Gefahr für die stetige Bewirthschaftung des Grundbesitzes durch seine Verschlingung in die Strudel des Capitals, wenn die veralteten und darum für ihn selbst in augenblicklicher Noth oft hinderlichen Schutzwehren des Hypothekenschuldners ohne Ersatz niedergerissen und zugleich das Recht des Grundeigenthums nach dem Vorbilde des Wechselrechts aufgebaut wurde, hat in den Verhandlungen kaum eine Stelle gefunden.

Eine hoffnungslose Unterwühlungsarbeit ist von conservativer Seite gegen die Grundpfeiler der neuen Geldordnung unternommen worden: daß Geld Waare ist, die nur deshalb als Tauschmittel gegen alle anderen Waaren mit Sicherheit dienen kann, weil sie selbst den gleichen aus der auf ihre Erzeugung verwendeten menschlichen Arbeit entspringenden Werth hat; daß als zuverlässiger Werthmesser aller anderen Waaren immer nur eine Waare dienen kann, also auch nur ein Metall, da niemals zwei Waaren in ihren Productionsbedingungen sich so gleich bleiben können, daß ein festes Werthverhältniß nach dem Maaße der auf die Erzeugung derselben Menge verwendeten Arbeit dauernd bestehen kann — endlich, daß der Ersatz des wirklichen Geldes durch Geldscheine irgend welcher Art (Creditgeld) nur in dem Maße wirthschaftlich möglich ist, als diese durch wirklichen Credit getragen werden, durch Umlaufsscheine (Papiergeld oder Banknoten) also nur im Verhältnisse der Sicherheit ihrer Einlösung. Freilich wird dieser Streit unsäglich verwirrt dadurch, daß diese drei Grundgedanken von der liberalen Doctrin theils nur unklar, theils überhaupt nicht anerkannt werden. Vor Allem gilt das der Einsicht, daß wie vermittelst des Geldes in Wirklichkeit nur Waare gegen Waare, so in der Waare am letzten Ende nur Arbeit gegen Arbeit getauscht wird, daß folglich ein Land mit gleichen, und vollends mit schlechteren Productionsbedingungen, zu denen vorab die Unsicherheit des Geldwesens gehört, einen scheinbaren Vorsprung auf dem Weltmarkte nur durch den stärkeren Druck gewinnen kann, den es auf seine heimische Arbeit übt, wie umgekehrt der wirkliche Vorsprung eines Landes nur in der von lange her angesammelten „vorgethanen“ Arbeit, dem wirthschaftlichen Capital beruhen kann. Das große

Geheimniß einer nationalen Wirthschaft, sich des einen wie des andern zu erwehren, ist, sich vom Weltmarkte unabhängig zumachen ohne künstliche Absperrung wie ohne künstliche Bindung.

Daß es bei Gründung der Reichsbank der liberalen Doctrin im Interesse des Geldkapitals gelang, in den privaten Bankantheilen aus der Arbeit von Reichsbeamten einen Unternehmergewinn herauszuschneiden, hat in dem allgemeinen Betriebe dieser Erwerbsgesellschaft verhältnißmäßig nur untergeordnete Bedeutung, während zur Erkenntniß des Wesens dieses Unternehmergewinns für jeden, der sehen will, gerade diese Veranstaltung unschätzbar ist.

VI

Die zweite Aufgabe, die der inneren Staatsthätigkeit in Bund und Reich gestellt war, und die von einer wenn auch nicht entfernt so lebhaften Theilnahme weiter Volkskreise wie die wirthschaftliche Gesetzgebung begleitet wurde, war die Herstellung der Rechtseinheit, so weit sie nicht in erster Reihe die Bedürfnisse der Wirthschaft, sondern die sittlichen Forderungen des Gemeinwohles erfüllen soll Ein Gut, das nach geschichtlicher Anschauung vom Staate unzertrennlich ist, war dem deutschen Volke nach dem eigenthümlichen Gange seiner Staatbildung in vollem Umfange noch niemals zu Theil geworden. Von dem Königthum der Karolinger machtvoll angebahnt, dann durch die erborgte Einheit des römischen und die aufgedrungene des kanonischen Rechts nothdürftig ersetzt, war sie gerade in den letzten Menschenaltern in die „Souveränität der Gesetzgebung“ von einigen dreißig „Staaten“ auseinander gebrochen, unter denen gerade die beiden größten, Preußen und Bayern, doch nicht einmal die Rechtseinheit zwischen ihren alten und neu erworbenen Gebieten herzustellen vermochten. Freilich durfte die Frage, ob dieser Verschiedenheit der Gesetzgebungen eine entsprechende Verschiedenheit der sittlichen Anschauungen zu Grunde liege, nur gestellt zu werden, um die Sinnlosigkeit des Zustandes aufzudecken. Aber jeder „Gesetzgeber“ war so vollkommen überzeugt, in seiner Fassung, was nach deutschem Sinne gut und recht

sei, am besten getroffen und unter verschiedenen Mitteln zum Guten und Rechten das zweckmäßigste ausgewählt zu haben, daß keiner ohne schweren Seufzer sich darein ergab, dem Gute der Rechtseinheit das Bessere zu opfern, das er bei sich zu Hause habe.

Seltsamer Weise war es bei dem ersten großen Werke der Justizgesetzgebung des Bundes, dem Strafgesetzbuche, der Liberalismus selbst, der die von ihm zumeist erhobene Forderung der Rechtsgleichheit in grellster Weise um eines vermeintlichen „Kulturfortschritts" wegen verleugnete. Als die Aussicht geschwunden war, die „Abschaffung" der Todesstrafe durch das Gesetzbuch zu erreichen, glaubte man dieses köstliche Freiheitsgut wenigstens da retten zu müssen, wo es dem Mörder bereits zugesichert war — in Oldenburg und in Sachsen, das sich diesen Culturluxus erst zwei Jahre zuvor gestattet hatte. Der volle Strom der ursprünglichen Beredsamkeit des Fürsten Bismarck mit der ganzen Schärfe seines Spottes warf sich diesem Ansinnen entgegen: „Es ist für mich eine absolute Unmöglichkeit, es wäre ein volles Verläugnen meiner Vergangenheit, wollte ich einem Gesetze hier zustimmen, welches das Princip sanctionirt, daß durch den Bund zweierlei Recht für die Norddeutschen geschaffen werden soll, daß gewissermaßen zweierlei Classen von Norddeutschen geschaffen werden sollen — eine Selecta, die vermöge ihrer Gesittung, ihrer Erziehung so weit vorgeschritten ist, daß selbst ihre üblen Subjecte des Korrectivs des Richtbeils nicht mehr bedürfen, und dann das profanum vulgus von 27 Millionen, welches diesen sächsisch-oldenburgischen Culturgrad noch nicht erreicht hat, dem das Richtbeil im Nacken sitzen muß, um es in Ordnung zu halten ... Unsere Aufgabe ist, die Gleichheit vor dem Gesetz für alle norddeutschen Bürger zu schaffen, nicht die Ungleichheit da, wo sie ist, gut zu heißen, oder gar sie innerhalb des Bundesgebiets neu zu schaffen. Das ist eine politische Unmöglichkeit. Wir sind gegen Sonderrechte, gegen Sondereinrichtungen, gegen die Vorurtheile einzelner Regierungen und einzelner Volksstämme, ja selbst gegen ihre Rechte, weil wir uns der Größe unserer Zeit bewußt waren, mit Härte verfahren ... Wir haben unverrückt unser nationales Ziel im Auge behalten, wir haben nicht links nicht rechts gesehen, ob wir Jemandem wehe

thäten in seiner theuersten Ueberzeugung. Aus diesem Geiste haben wir unsere Kraft, unseren Muth, unsere Macht geschöpft zu handeln, wie wir gethan."

Soweit indeß weder unreife Culturanwandlungen dieser Art noch politische Fragen ins Spiel kamen, zeigte sich schon bei der Berathung des Strafgesetzbuches, wie vollkommen der Doctrin, die in wirthschaftlichen Fragen, wo sie zu schieben glaubt, nur von den gesellschaftlichen Interessen geschoben wird, das Feld frei gelassen wird, wo anscheinend nur die „Justiz" betheiligt ist. Was vor hundert Jahren im „Streit der Fakultäten" Kant von den drei „oberen" sagte: „es ist, als ob das Volk zu den Gelehrten, wie zum Wahrsager und Zauberer ginge, der mit übernatürlichen Dingen Bescheid weiß", gilt heute noch unverändert von den Juristen. So laut die unmögliche Forderung aufgestellt worden ist, ein Gesetzbuch müsse „Jedermann aus dem Volke" verständlich sein, so wenig Neigung zeigen auch nur die Gebildetsten, wie scharf sie wohl dem Pfarrer oder dem Arzt auf die Finger sehen, sich das verständlich zu machen, was dem Volke als „Gesetz" auferlegt werden soll — so undurchdringlich hat die Zunft ihr „Gebiet" mit Dunst und Wolken von Schulbegriffen abgesperrt. Wird dann einmal durch eine gerichtliche Entscheidung das allgemeine Rechtsgefühl ausnehmend verletzt, so zieht sich der Richter hinter das unnahbare Gesetz zurück und die übrige Welt getraut sich kein Urtheil darüber, ob er nicht in die dehnbaren Fächer dieses „Gesetzes" die eigene Verkehrtheit erst hineingelegt hat, die er daraus hervorzuholen vorgiebt.

Wie aber jede zu ungestörter Herrschaft gelangte Partei sich in sich selbst spaltet, so hat auch die juristische Doctrin aus sich heraus die Doppelgänger der Theorie und Praxis erzeugt, die in keiner anderen Facultät ihres Gleichen haben. Praxis ist nicht etwa nothwendig die aus der Erfahrung erarbeitete Einsicht, die an stetig fortgesetzter Erfahrung sich erweitert und berichtigt, und die an keiner Stelle ehrwürdiger ist als bei dem ergrauten Richter. Praktiker ist, wer den sittlichen Entschluß gefaßt hat, mit der zum „Bestehen" der „Prüfung" ausreichenden Vorbildung die Richterbank zu besteigen, um praktische Fälle „abzurtheilen"; und je unver-

drossener dieses Geschäft geübt ist, desto unerschütterlicher wird die Zuversicht auf das, was nach dem goldenen Worte mit dem Amt gegeben ist. Wenn aber die Theorie die ihr von der Praxis widerfahrende Geringschätzung mit der Ueberhebung erwidert, daß diese im Grunde doch immer die ältere Theorie sei, so war auf einem ausgetragenen Felde, ohne es aus der Tiefe herauf umzuackern, schon lange Neues nur mit zwei Kunstgriffen zu bieten: Iherings Begriffsspaltemaschine immer wieder an einer neuen Stelle anzusetzen — oder klar unterschiedene Begriffe zusammenzuwerfen, ein Ding, nur weil es lange genug auf seinen Füßen gestanden, nur zur Abwechslung einmal auf den Kopf zu stellen; und für beide Kunstgriffe ist die jüngere Praxis um so zugänglicher gewesen, je weniger sie durch eine ernsthafte Theorie sich beengt fühlte.

Jahrhunderte lang hatten im Deutschen Reiche Justiz und Polizei friedlich neben einander des Amtes gewaltet, die innere Rechtsordnung und den ehrlichen Erwerb gegen Störungen der Bosheit und Leichtfertigkeit zu schützen. Wer eine That beging, die das allgemeine Rechtsbewußtsein als Unrecht empfand, und die um ihrer Schwere willen der öffentlichen Ahndung bedürftig erachtet war, verfiel wegen dieser schuldhaften That der strafenden Gerechtigkeit. Wo die Rechtsschranken nicht ausreichten, griff die Polizei ein, um Handlungen zu verbieten oder gebieten, nur weil sie für das gemeine Wohl schädlich oder nothwendig schienen, also ohne Rücksicht darauf, ob das eigene Rechtsgefühl des Handelnden die Handlung oder Unterlassung als Rechtspflicht hätte erkennen müssen; obwohl es geschehen konnte, daß die stetige Handhabung von Verbot und Gebot das Rechtsgefühl schärfte und damit eine ursprüngliche Polizeivorschrift in das Strafrecht hinüber wanderte. Um ihren Anordnungen Nachachtung zu verschaffen, mußte die Polizei zum Theil dieselben Einwirkungen auf den Einzelnen, zumal Vermögensbuße und Freiheitsentziehung, als Zwangsmittel verwenden, die von der Justiz als Strafe der Schuld verhängt wurden; man nannte sie darum in jener Anwendung, zugleich das Gemeinschaftliche und den Unterschied bezeichnend, Polizeistrafe im Gegensatz zu Rechtsstrafe. Wie endlich die Justiz schon seit der Carolina für ihre Strafurtheile an feste Thatbestände der strafbaren

Handlungen mit festen oder dehnbaren Strafbestimmungen gewiesen war, so erließ auch die Polizei, ohne auf den Eingriff im einzelnen Falle zu verzichten, allgemeine Verbote oder Gebote mit Strafandrohungen, die sich nach und nach zu Polizeistrafgesetzbüchern ansammelten, während das Zwangsmittel zur Durchsetzung der Polizeiverfügung für den einzelnen Fall als Executivstrafe unterschieden wurde, obwohl es im Uebrigen der Polizeistrafe völlig gleichartig blieb.

In diese Rechtsentwickelung, die sich in Frankreich ganz gleichlaufend vollzogen hatte, schnitt dort zuerst die aus der „Theilung der Gewalten" gefolgerte Trennung der Justiz von der Verwaltung ein. Indem zuerst das Gesetz vom 16.—24. August 1790 die Justiz gründlichst aus der Verwaltung herauskehrte, wurde ihr doch als Abfindung die Polizeistrafe mitgegeben, soweit sie durch Polizeiverordnungen angedroht war, und der Code pénal nahm demgemäß die Polizeiübertretungen (contraventions de police) als drittes Glied der strafbaren Handlungen neben Verbrechen (crimes) und Vergehen (délits) auf. Wie aber dabei die Strafarten bis auf die Geldbuße verschieden blieben, so ließ sich auch die französische Rechtsprechung nicht verleiten, die Polizeiübertretung mit den Verbrechen und Vergehen in den Voraussetzungen der Strafbarkeit zusammenzuwerfen. Sie hielt vielmehr daran fest, daß, so wenig die Polizeistrafe ihrem Zwecke nach eine Schuld voraussetzt, ebenso wenig ihre zweckentsprechende Handhabung die Feststellung einer Schuld ertrage, vielmehr an sich mit der Thatsache der Uebertretung die Strafe verwirkt, und nur auf Grund besonderer von der Vertheidigung vorzubringender Umstände eine Strafentlastung zuzulassen sei. Darin war ihr auch zunächst die deutsche Rechtsprechung gefolgt, wo die „Trennung" von Justiz und Verwaltung nach französischem Vorbilde nachgeahmt wurde. Die Auffassung wandelte sich aber ganz unmerklich um, zumal nachdem das preußische Strafgesetzbuch von 1851 die Dreitheilung als leere Schablone nach dem Strafmaß aufgenommen und darum unter die „Uebertretungen" nur wegen der Geringfügigkeit der Strafe Handlungen verwiesen hatte, die offenbar das heutige Rechtsgefühl verletzen, auch ohne verboten zu sein. Die Unklarheit des Gesetzgebers ver-

rieth sich auch darin, daß er die Anwendung allgemeiner strafrechtlicher Grundsätze, die nach dem Begriffe der Polizeiübertretung bei dieser unanwendbar sind, wie die Bestrafung des Versuchs und Rückfalls, besonders ausschloß.

Wie weit im Verlauf von nicht zwei Jahrzehnten die Verwirrung von Rechts- und Polizeistrafe sich auch in der Doctrin festgesetzt hatte, wurde offenbar, als der im preußischen Justizministerium ausgearbeitete Entwurf des Bundesstrafgesetzbuches sich als eine Umarbeitung des preußischen Strafgesetzbuchs herausstellte, in der auch die Dreitheilung ohne durchgreifende Aenderung wiederkehrte. Der Einwand der Unzuständigkeit des Bundes, der zum ersten Male mit vollem Grunde erhoben wurde, da die Polizeistrafe nothwendig zum Polizeirecht gehört, konnte die neue Doctrin schon mit der Sicherheit eines verjährten Besitzstandes des Strafrechts an der Polizeistrafe zurückweisen. Die begriffliche Gleichheit beider wurde für Bund und Reich gesetzlich anerkannt; da aber auch dieses Gesetz „aus der Frau keinen Mann machen" konnte, so blieb nichts übrig als das Erforderniß der Schuld mit dem unabweisbaren Zweck der Polizeistrafe entweder durch schnellfertige Schuldfeststellung oder durch Verflachung des Schuldbegriffs auszugleichen, indem man Schuld nannte, was nicht sittliche Schuld im Sinne der Rechtsstrafe ist. Für das erste sorgte die ihres Urtheils sichere Praxis; für das zweite fand sich binnen weniger Jahre eine neue Theorie, die eine der ersten und größten wissenschaftlichen „Errungenschaften" des neuen Reichs, mit kräftigem Griff kurzer Hand alles Strafrecht in Polizeirecht umwandelte. Alle strafbare Handlung ist Normübertretung, Zuwiderhandeln gegen ein staatlich gesetztes oder erkanntes Gebot oder Verbot, alle Strafe wird verwirkt nur durch den Ungehorsam gegen diese „Imperative." Da aller Ungehorsam als solcher gleichwertig ist, langt damit die Theorie nur von der entgegengesetzten Seite bei dem berufenen Paradoxon der Stoiker an *ὅτι ἴσα τὰ ἁμαρτήματα*. Einen Unterschied der Strafe kann nach der Theorie überhaupt, wie in der That bei der Polizeistrafe, nur die äußere Erwägung der Gefährlichkeit dieser oder jener „Normübertretung" begründen. Es ist die folgerichtige Durchführung jenes Gesetzesbegriffs, nach welchem

gut oder böse nur ist, was und weil es Gott will oder nicht will — nur daß an die Stelle Gottes der Staat einrückt.

Diese Verwirrung, in welche die Gesetzgebung durch eine unklare Doctrin sich hat hineinziehen lassen, um damit dieser Doctrin den Grund zur Entfaltung ihrer vollen Verkehrtheit zu legen, mußte an dieser Stelle in ihrem letzten Grunde aufgezeigt werden, weil sie binnen eines Jahrzehnts dreimal in hochernsten politischen Fragen wiederum für die Gesetzgebung bestimmend geworden ist und ihre beabsichtigte Wirkung ins Gegentheil verkehrt hat. Schon der Beschluß des Reichstags vom 16. Mai 1872, welcher verlangte, „die staatsgefährliche Thätigkeit (der religiösen Orden) namentlich der Gesellschaft Jesu unter Strafe zu stellen" trug den Stempel der Unklarheit, ob mit der staatsgefährlichen Thätigkeit eine widerrechtliche, an sich strafbare Auflehnung gegen den Staat gemeint sei, für die sich nur in dem geltenden Gesetzbuche kein passender Thatbestand finde, oder eine Thätigkeit, die schlechthin wegen ihrer Gefährlichkeit für den Staat, ohne Rücksicht darauf, ob diese den Thätern als Unrecht bewußt sein könne und müsse — also durch Polizeigesetz zu verhüten sei. Im ersten Falle konnten nach den allgemein angenommenen Grundsätzen des Strafrechts nur zukünftige Handlungen nach festumgrenztem Thatbestande mit einer ihrer Strafwürdigkeit innerhalb des allgemeinen Strafsystems angemessenen Strafe getroffen werden. Im anderen Falle war der Staatsgewalt nicht verwehrt, eine als staatsgefährlich erkannte Thätigkeit sofort durch alle mit den sittlichen Anschauungen des Volkes vereinbaren Mittel zu verhindern, ohne erst bestimmte im Voraus zu umschreibende Handlungen abzuwarten. Der Bundesrath hat seine Aufgabe ganz in letzterem Sinne aufgefaßt, indem er die Landespolizeibehörden ohne Weiteres ermächtigen wollte, die Freizügigkeit der zur Zeit in Deutschland befindlichen Mitglieder der Gesellschaft Jesu nach freiem Ermessen zu beschränken. Wäre das Gesetz auf diesem Boden belassen worden, so wäre es vielleicht nicht unmöglich gewesen, das polizeiliche Ermessen an gewisse einer rechtlichen Nachprüfung fähige Bedingungen zu binden, unter welchen eine staatsgefährliche Thätigkeit der einzelnen Mitglieder des Ordens im Sinne des Gesetzes anzunehmen

war. Mit der Aenderung des Entwurfs durch den Reichstag wurde aber das Gesetz nicht etwa dem Polizeirecht entrückt: die Ausschließung der Gesellschaft Jesu vom Gebiete des Deutschen Reiches, die Auflösung seiner bestehenden und die Untersagung neuer Niederlassungen war vielmehr selbst eine in der Form des Gesetzes erlassene Polizeiverfügung, deren Grund nur die vorweg angenommene staatsgefährliche Thätigkeit der Gesellschaft Jesu als solcher, mithin aller ihrer Mitglieder ohne Weiteres sein konnte. Die in das Ermessen der Landespolizeibehörde gestellte Verfügung gegen die einzelnen Mitglieder konnte also unmöglich noch einer Nachprüfung unterzogen werden, ob sie an sich dem Sinne des Gesetzes zuwider sei: es blieb nur die Abwägung der besonderen Gefährlichkeit jedes Mitgliedes übrig, für die nicht mehr eine irgend feste Grenze zu ziehen war. Daß aber die gegen den Einzelnen zu verhängende Maßregel nicht dem allgemeinen Strafensystem angehörte, bestätigt nur, daß sie klar gedacht nicht als Strafe, sondern als Sicherungsmittel gemeint sein konnte. Daß gleichwohl bei der Mehrheit des Reichstags und bei den Regierungen, die in seiner Fassung das Gesetz annahmen, in jener Hinsicht die größte Unklarheit herrschte, muß daraus geschlossen werden, wie unbedenklich man mit dieser Härte eine „Thätigkeit" traf — die Ordensthätigkeit schlechthin — die von den Mitgliedern der Gesellschaft nach einem in Deutschland berechtigten religiösen Bekenntnisse als höchste sittliche Verpflichtung erachtet wurde. Es kann nicht in Frage gestellt werden, ob der Staat zu solcher Härte ein „Recht" hat gegen diejenigen, durch deren Thätigkeit seine Ordnung bedroht wird, ohne alle Rücksicht darauf, ob sie selbst diese Thätigkeit für sittlich erlaubt oder gar geboten halten dürfen — wohl aber, ob nicht, wenn diese Thätigkeit nicht nach einem bestimmten Thatbestande als strafbares Unrecht gekennzeichnet und in das allgemeine Strafensystem eingeordnet werden kann, die Staatsgewalt sich selbst die sittliche Schranke zu setzen hat, die Härte der ausnahmsweisen Behandlung des Einzelnen nicht weiter zu erstrecken, als es der Zweck der öffentlichen Sicherheit strengstens erfordert. Es ist dies eine Rücksicht, die das heutige Völkerrecht sogar dem offenen Landesfeinde gegenüber gebietet, wenn der Staat ihn zu seiner Selbsterhaltung, also mit seinem höchsten

„Rechte“ als Verwundeten, Gefangenen oder wehrlosen Einwohner eines besetzten feindlichen Gebietes in seine Gewalt gebracht hat.

Auf diese Frage werden wir an den beiden anderen Stellen zurückgeführt werden, an denen das Zusammenwerfen von Rechts- und Polizeistrafe in entgegengesetzter Richtung zu einem Massenaufgebote des Strafrichters wegen Handlungen geführt hat, die nur zu gewissen und meist ganz äußerlichen Zwecken der Sicherheit untersagt waren und gleichwohl mit dem falschen Gepräge sittlicher Schuld behaftet wurden, so daß mit der gleichen Härte gegen die Einzelnen zu der Erbitterung noch die Abstumpfung der Strafe erreicht wurde — den kirchenpolitischen Gesetzen in Preußen und dem Sozialistengesetz im Reich. Andere Fehler des Strafgesetzbuchs, die aus gleicher oder verwandter Wurzel entsprangen, können hier nur eben angedeutet werden. Auch die Auffassung der Rechtsstrafe als Sühne einer sittlichen Schuld führt durchaus nicht nothwendig dahin, jede Schuld zu bestrafen, vielmehr wie überhaupt die Grenze des Strafrechts nur nach der sittlichen Anschauung eines geschichtlich bestimmten Volkes zu bestimmter Zeit gezogen wird, so erscheinen auch nach dieser Anschauung gewisse Handlungen nur dann als strafwürdig, wenn sie das sittliche Gefühl öffentlich verletzen, während gerade den zunächst Betroffenen aus sittlichen Gründen daran gelegen sein kann, die Veröffentlichung der That zu vermeiden. Der gesunde Gedanke, der in keinem gesitteten Strafrecht völlig gefehlt hat, die Bestrafung solcher Handlungen von dem Antrage des Verletzten abhängig zu machen, der aber wohl einer weiteren Ausdehnung fähig war und vielleicht jetzt noch ist, wurde indes durch die naturrechtliche Doctrin des liberalen Juristen zu einem subjectiven Rechte der freien Verfügung des Verletzten über die Strafverfolgung verzerrt, sodaß die Bestrafung nicht nur zu unterbleiben hat, wenn sie nicht beantragt, sondern auch wenn der gestellte Antrag zurückgenommen wird. Es war nicht zu verwundern, wenn nun die Betheiligten dieses subjective Recht, den Antrag nicht zu stellen oder den gestellten zurückzunehmen, zum Gegenstande des Handels mit dem Thäter machten und dieser soweit getrieben wurde, daß gerade, nachdem durch die

gerichtliche Untersuchung und Verhandlung erst recht öffentliches Aergerniß gegeben war, die Strafgewalt des Staates ihren Arm vor dem Verbot des Verletzten mußte sinken lassen. Der Mißbrauch häufte sich in kürzester Frist derart, daß er ein Hauptanlaß wurde, nach kaum vierjähriger Geltung des Strafgesetzbuches dem Reichstage eine umfassende Novelle vorzulegen, durch welche die ärgsten Auswüchse nach dieser Seite abgeschnitten wurden.

Die Novelle lenkte die Aufmerksamkeit noch auf einen anderen Fehler der Doctrin, der im Gesetzbuche die Strafgewalt des Staates gegenüber dem Auslande verschnitten hatte. Die naturrechtliche Zurückführung des Staates mindestens auf die „Idee" eines Vertrages der Einwohner eines bestimmten Landbereichs gestattet der Staatsgewalt eine positive Abänderung des für alle Zeiten und Völker gleichen Menschenrechts eben auch nur innerhalb dieser territorialen Grenzen; der Ausländer unterwirft sich diesen Gesetzen, wenn er innerhalb dieser Grenzen seinen Aufenthalt nimmt, der Inländer wird gleicher Weise von ihren Geboten und Verboten frei, sobald er fremdes Gebiet betreten und sich damit den dortigen Gesetzen unterworfen hat. Diesem s. g. „Territorialitätsprincip" gemäß findet nach § 4 des Strafgesetzbuchs von 1870 „wegen der im Auslande begangenen Verbrechen und Vergehen in der Regel keine Verfolgung statt." Indeß ist diese „Regel" durch zwei allgemeine Ausnahmen durchbrochen, es „kann" nach den Strafgesetzen des Deutschen Reiches verfolgt werden ein Deutscher oder ein Ausländer, welcher im Auslande eine hochverrätherische Handlung gegen das Deutsche Reich oder einen Bundesstaat, oder ein Münzverbrechen begeht — ein Deutscher im gleichen Falle auch wegen einer landesverrätherischen Handlung oder der Beleidigung eines Bundesfürsten; — ferner aber ein Deutscher, welcher im Auslande eine Handlung begangen hat, die nach den Gesetzen des Deutschen Reichs als Verbrechen oder Vergehen anzusehen und durch die Gesetze des Orts, an welchem sie begangen wurde, mit Strafe bedroht ist. Diese zweite Ausnahme soll die deutschen Behörden ermächtigen, einer völkerrechtlichen Pflicht für den Fall zu genügen, daß die Auslieferung des eignen Staatsangehörigen verweigert wird, die nach richtigen

staatsrechtlichen Grundsätzen unzulässig und nach dem Völkerrecht nicht geboten ist. Die erste Ausnahme dient offenbar dem Selbstschutze des Reichs und seiner Gliedstaaten. Aber durch die zweite Ausnahme ist das „Territorialitätsprincip“ in der Richtung, daß dem Staate die Gewalt der Strafverfolgung nur wegen der in seinem Gebiete begangenen Handlungen zustehe, durch die erste in der Richtung, daß an seine Gesetze nur gebunden ist, wer und so lange er sich im Inlande aufhält — durch beide zusammen also vollständig durchbrochen. Wenn der Deutsche im Auslande bei Handlungen, die gegen das Reich und die Einzelstaaten gerichtet sind, an sein heimisches Recht gebunden bleibt, so ist nicht abzusehen, warum er nicht ebenso gebunden beibt bei Handlungen, durch die ein einzelner Deutscher oder das gemeine deutsche Rechtsgefühl verletzt wird, und folglich nicht, warum die zweite Ausnahme auf solche Handlungen beschränkt ist, die zugleich am Orte der That „mit Strafe bedroht“ sind, es bleibt nur das car tel est notre plaisir der Doctrin zurück, die sich wenigstens in einer Ecke behaupten will. Die geschichtliche Staats- und Rechtsanschauung, die im Staate die zur selbstthätigen Macht zusammengeschlossene Einheit eines durch Gemeinschaft der Abstammung und Gesittung verbundenen Volkes und im Rechte das Erzeugniß der gemeinsamen sittlichen Anschauung dieses Volkes erkennt, soweit sie gegen die Eigenmacht nothwendig durchgesetzt werden soll, kann nicht daran denken, daß der Volksangehörige sein Volksrecht wie ein Kleid abstreift wenn er die Grenze seines Landes überschreitet. Ebensowohl aber ist es für sie ein Unding, daß der Ausländer im Auslande sich nach dem deutschen Gesetze strafwürdig mache; gegen ihn kann das Reich nur den natürlichen Selbstschutz üben, soweit es dazu die Macht hat; und dann ist es wieder völlig grundlos, mit diesem Selbstschutze bei dem Münzverbrechen Halt zu machen, aber den Mörder eines Deutschen ungestraft den Boden des Reichs betreten zu lassen, wenn die Staatsgewalt des Ortes der That unfähig oder nicht gewillt ist, das Verbrechen zu ahnden; dem Mörder geschieht zu allerletzt ein Unrecht, wenn die an sich nur polizeiliche Verfolgung der That in den Schranken der Strafverfolgung vollzogen wird. In beiden Richtungen nun hatte der

Entwurf der Novelle von 1875 die Beschränkungen des Strafgesetzbuches fallen lassen: es war aber so wenig möglich, die Doctrinäre des Reichstags zur schlichten Anerkennung der begangenen Fehler zu bringen, daß auch von den aus ihrem Kreise in stufenweiser Annäherung an den Entwurf gestellten Abänderungsanträgen nur der engste gegen Handlungen deutscher Beamten im Auslande eine Mehrheit erlangte. Es behielt hier in der That die „ältere Theorie" freilich nicht ohne kräftige Unterstützung der politischen Opposition gegen die Novelle den Sieg.

Nachdem die Todesstrafe auf's äußerste eingeschränkt worden — das gemeine Rechtsgefühl verlangt sie ganz gewiß bei dem gemeingefährlichen Verbrechen, als dessen Folge der Tod eines Menschen vorauszusehen war und eingetreten ist — besteht das „Strafensystem" des Reichsstrafgesetzbuchs in der Hauptsache aus einer vierfachen Abstufung der „Freiheitsstrafe" der Art nach, von denen jede wieder innerhalb bestimmter Zeitgrenzen in unendlichen Abmessungen der Zeitdauer theils nach dem Gesetz, theils nach richterlichem Strafmaß verhängt werden kann. Nur die schwerste dieser Strafarten, das Zuchthaus, ist für gewisse Strafthaten als unvermeidlicher Ersatz der Todesstrafe lebenslänglich vorgesehen. In der Art können sich die Freiheitsstrafen, abgesehen davon, daß dem Zuchthaus ohne Weiteres eine entehrende Wirkung beigelegt ist, nur durch die Weise der Vollstreckung unterscheiden, für die aber das Gesetzbuch nur dürftige und dehnbare Vorschriften gegeben hat. Die ganze Ausfüllung dieses Rahmens ist der Landesjustizverwaltung, d. h. der gerichtlichen Polizei überlassen. An welchen Gründen ein Strafvollzugsgesetz für das Reich gescheitert ist, als es fast ein Jahrzehnt nach dem Strafgesetzbuche ernstlich in Angriff genommen war, wird später darzulegen und Anlaß sein, auf den Werth des Systems der Freiheitsstrafen einzugehen. Hier ist nur darauf hinzuweisen, wie sehr der Rechtszustand, der nunmehr ein volles Menschenalter dauert, in die allgemeine Richtung einstimmt, alles Strafrecht in Polizeirecht zu verwandeln. Dahin geht auch die Bestimmung des Gesetzbuches, daß Strafgefangene nach Verbüßung eines bestimmten Theils ihrer Strafzeit, wenn sie sich „gut geführt" haben, vorläufig, d. h. auf Widerruf bei

„schlechter Führung" entlassen werden können. Ueber die „gute" oder „schlechte" Führung entscheidet selbstverständlich die Polizei, sei es als Gefängnißverwaltung oder als Ortspolizei, unter deren Ueberwachung der vorläufig Entlassene ebenso selbstverständlich steht, ganz entsprechend der „Nebenstrafe" der Polizeiaufsicht nach verbüßter Freiheitsstrafe. Die Maßregel ist grundverschieden von der Begnadigung, die ein Rest der höchstrichterlichen Gewalt des Staatsoberhauptes, die erkannte Strafe ein für allemal erläßt oder mildert — wenn auch die polizeilich überaus findige sächsische Verwaltung sie zuerst aus dem Begnadigungsrechte abgeleitet hat. Sie war in der That ein erster Versuch, die dank dem System der Freiheitsstrafen eingetretene Ueberfüllung der Strafanstalten abzuwälzen, und es ist nur die folgerichtige Fortbildung des Grundgedankens, auf „Stellung unter Polizeiaufsicht" in irgend welcher Gestalt sofort statt der kurzen Freiheitsstrafen erkennen zu lassen — während umgekehrt die herrschenden Gesellschaftsclassen bei jeder Regung unsanften Widerstandes der abhängigen nach dem Strafrichter als einer verschärften Polizei rufen, um die entleerten Gefängnisse wieder zu füllen.

So ließ sich die Regierung in der ersten Session von 1874 verleiten, in dem Entwurf einer Novelle zur Gewerbeordnung, der sich im Uebrigen mit der Bildung und dem Verfahren vor Gewerbegerichten für Streitigkeiten zwischen „selbständigen Gewerbetreibenden" und ihren Gesellen, Gehülfen und Lehrlingen beschäftigte, zwei Strafbestimmungen aufzunehmen gegen die Nöthigung zur Theilnahme an Arbeitseinstellungen und gegen den „widerrechtlichen Contractbruch", d. h. die absichtliche und grundlose Nichterfüllung von Verpflichtungen des Arbeitsvertrages. Dem Wortlaute nach „Arbeitgeber" und „Arbeitnehmer" gleichmäßig treffend, war die Bestimmung geständlich auf die Arbeitseinstellungen unter Nichteinhaltung der übrigens meist kurzen Kündigungsfristen berechnet, die den einzelnen Unternehmer nach den Umständen schwer schädigen konnte, aber nicht schwerer wie manche andere Vertragswidrigkeit im Getriebe des schrankenlosen Wettbewerbes. Aus dem Staube, den Doctrin und Classeninteresse um die Wette in der Verhandlung über die Vorlage aufwarfen, trat nur zweierlei klar heraus: daß, wenn nach genau bestimmtem Thatbestande das Gemeinwohl wie bei der Ar-

beitseinstellung an Gas- und Wasserwerken beschäftigter Arbeiter empfindlich gefährdet sei, auch die an sich nur civilrechtliche Vertragswidrigkeit als strafbar erkannt werden möge, wie im Jahre zuvor ein englischer Friedensrichter ohne besonderes Gesetz entschieden hatte — daß übrigens aber in dem einmal mit den Arbeitseinstellungen entfesselten offenen Kriege zwischen „Arbeit und Kapital" durch die Nichteinhaltung der Kündigungsfrist die Schädigung der nationalen Wirthschaft verhältnißmäßig nicht bedeutend erschwert wird. Der Commissionsbericht über die Vorlage, der die Annahme der ersten Strafvorschrift mit einer Einschränkung, aber die Ablehnung der zweiten empfahl, wurde hinter die dringenderen Angelegenheiten der Session zurückgestellt, unter der stillen Abneigung der Mehrheitsparteien, es auf eine Abstimmung ankommen zu lassen, deren Ausfall entweder den herrschenden Theil der Erwerbsgesellschaft verstimmen oder den arbeitenden erbittern mußte. In dem andauernden wirthschaftlichen Rückgange wurden freilich die Arbeiter durch Massenentlassungen vor Arbeitseinstellungen bewahrt und damit die Regierung von der Sorge befreit, ihre Vorlage wieder einzubringen.

Im Beginn der Herbstsession von 1874 konnten die seit Jahren vorbereiteten Entwürfe einer Civil- und einer Strafprozeßordnung, sowie einer Gerichtsverfassung für die Civil- und Strafgerichte im Reichstage eingebracht werden. Der erste Entwurf hatte eine bis in die Zeit des Deutschen Bundes zurückreichende Vorgeschichte. Nach erreichtem Abschlusse des Handelsgesetzbuches hatten auf Einladung des Bundestags Bevollmächtigte der Staaten mehrere Jahre über ein gemeinsames Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten berathen, aber ohne Theilnahme Preußens, das damals auch in dieser Richtung die „Competenz" des Bundes bestritt. Schon in der Wahl von Hannover zum Sitze der Commission, wo seit länger als einem Jahrzehnt das mündliche Verfahren auch im Civilprozeß eingeführt war, brachte man die Neigung zum Ausdruck, dieses zur Grundlage des gemeinsamen Gesetzbuchs zu machen. Die Arbeiten waren indeß nicht zum Abschlusse gelangt, als der Norddeutsche Bund gegründet wurde; und nunmehr berief der Bundesrath eine neue Commission zur Feststellung des

Entwurfs eines Bundesgesetzes über den Gegenstand, während Bayern und Württemberg für sich mit neuen Prozeßordnungen vorgingen (was Baden schon 1864 gethan). Die Arbeiten der Norddeutschen Commission schlossen gerade mit Ausbruch des Kriegs von 1870 ab, sodaß nach Gründung des Reichs von Neuem versucht werden mußte, zwischen ihrem Entwurf und den süddeutschen Gesetzgebungen einen Ausgleich zu finden. Leichter war die erst nach Abschluß des Strafgesetzbuches in Aussicht genommene Arbeit einer gemeinsamen Strafprozeßordnung, da schon seit 1848 fast alle deutschen Staaten nach französischem Muster einen öffentlich mündlichen Anklageprozeß auf das gemeinrechtliche Inquisitionsverfahren gepfropft hatten, wobei die Abweichungen nicht allzugroß waren. Dafür hatten hier die Forderungen durchgreifender Reform dieses hybriden Systems eine unmittelbar politische Richtung, da man von beiden Seiten vornehmlich die politischen Anklagen im Auge hatte. Im August 1873 hatte der Deutsche Juristentag, seit 1860 als Träger des Gedankens der Rechtseinheit und Rechtsreform den guten wie den schlechten Tagesströmungen folgend, unter der meisterhaften Führung von Gneist sich für drei Grundforderungen nach dem Vorbilde des englischen Strafprozesses ausgesprochen: das Recht der Strafanklage für jeden Staatsbürger (Popularklage) neben der Strafverfolgung durch einen öffentlichen Ankläger, öffentlich-mündliche Voruntersuchung und selbständige Vernehmung des vorgeführten Zeugen durch den Ankläger und den Vertheidiger (Kreuzverhör). Aber schon bei diesen Verhandlungen hatte der Widerspruch des amtlichen Zunftbewußtseins mit aller Zähigkeit sich entgegengestemmt, der dann in dem Entwurfe des Bundesraths die Oberhand behielt. — Am schwersten war dem seine „Justizhoheit" wahrenden Sondergeist der Mittelstaaten die gemeinsame Gerichtsverfassung abzuringen gewesen. Bayern zumal hatte als oberste Instanz nur einen Reichsrechtshof zugestehen wollen, der wie das schon bestehende Oberhandelsgericht in der Hauptsache nur in Streitigkeiten über materielles Reichsrecht zuständig sein sollte, und es hat in der That diese Absicht für sich in der bürgerlichen Rechtsprechung durchgesetzt, indem es auf Grund einer scheinbar allgemeinen Bestimmung ein dem Reichsgericht gleichstehendes

„oberstes Landesgericht“ behielt, das als dritte Instanz von den Parteien in allen Sachen anzugehen war, und dann erst diejenigen an das Reichsgericht zu verweisen hatte, die nach Reichsrecht zu beurtheilen sind.

Zur Bewältigung eines Gesetzeskomplexes von solchem Umfange war die parlamentarische Zurüstung auch äußerlich unzureichend, wenn die Vorlagen im Einzelnen durchberathen werden sollten. Bei dem Handelsgesetzbuche von 1861 hatten die Landtage, schon um die mühsam erreichte Rechtseinheit nicht alsbald wieder zu gefährden, sich bescheiden müssen, den ihnen vorgelegten Entwurf im Ganzen anzunehmen. Das gleiche Verfahren hätte sich ohne Weiteres für die Civilprozeßordnung empfohlen, die in der allgemeinen Auffassung als ein rein technisches Gesetz galt und zu deren Verbesserung im Einzelnen eine parlamentarische Mehrheit gewiß nicht befähigt war — die darum später auch in der Fassung der Commission als Ganzes angenommen wurde. Aber auch aus den beiden anderen Entwürfen hätte sich eine geringere oder größere Zahl politisch bedeutsamer Fragen zur Beschlußfassung herausgreifen und dann etwa eine Commission beauftragen lassen, mit den vom Reichstage beschlossenen Aenderungen die technischen Bestimmungen in Einklang zu bringen — wie zuletzt doch auch thatsächlich geschehen mußte. Von vorne herein betreten, hätte dieser Weg auch im Laufe einer mäßigen Session zum Abschlusse der Vorlagen geführt. Aber solche Erwägungen kamen vor dem Einflusse der juristischen Doctrin in der Versammlung gar nicht ernstlich in Betracht, die unter dem vorgeschobenen Namen des Reichstags für sich das gleiche Recht in der Gesetzgebung bis ins Kleinste zu wahren gemeint waren. Lieber als davon etwas zu opfern gab man für den Fall das freilich gedankenlos von England übernommene parlamentarische Herkommen auf, nach welchem die Berathung aller nicht zum Abschlusse gelangten Vorlagen in jeder neuen Session wieder von vorne beginnen muß. Es wurde eine s. g. Zwischencommission eingesetzt mit der Befugniß, innerhalb der Legislaturperiode ihre Arbeiten auch in der Zwischenzeit nach Schluß und vor Beginn der Reichstagssession fortzusetzen, und die Regierungen fanden sich bereit, den Mitgliedern dieser Commission für diese Zwischenzeit

eine Pauschvergütung auszusetzen. Um so strenger hielt man an dem anderen Herkommen fest, das sich im preußischen Landtage gebildet hatte, nachdem seit den Wahlen von 1866 die einseitige Parteiherrschaft gebrochen war: die Sitze in den Commissionen auch für solche Fragen, die besondere Sachkenntniß erfordert hätten, unter sämmtliche Fractionen im Verhältnisse ihrer Stärke nach einem im Voraus festgestellten Maßstabe je nach der Zahl der Commissionsmitglieder zu vertheilen. Hatte aber der Reichstag überhaupt nicht über viele hervorragende Juristen zu verfügen, so gehörten sie mit vielleicht einer oder zwei Ausnahmen der nationalliberalen Partei an, und auch diese fand für Georg Beseler keine Stelle. Die große Mehrheit der Commission verdankte ihren Sitz hier wie im Reichstage allein der politischen Gesinnungstüchtigkeit in den Augen ihrer Partei; der nach unten ziehende Druck der Mittelmäßigkeit hatte nur wieder das Gute, daß er es den gewandten Regierungscommissaren erleichterte, die Entwürfe durch die Wirren der Zufallsabstimmungen möglichst unversehrt hindurchzuführen.

Daß aber die Commission in einem von erster Stunde an einmüthig war, — dem Zunftgefühl, zeigte der gleich im Eingange der Berathungen nach kurzer Verhandlung, in der nur sechs Mitglieder das Wort nahmen, mit allen gegen drei Stimmen gefaßte Beschluß, die Handelsgerichte abzuschaffen. In Frankreich als rein kaufmännische Spruchcollegien aus der genossenschaftlichen Gerichtsbarkeit der „Consuln" hervorgegangen und mit der französischen Gesetzgebung in dieser Gestalt auch nach Deutschland verpflanzt, waren sie im Entwurf der Gerichtsverfassung dahin ausgebildet, daß die kaufmännischen Beisitzer einem juristischen Vorsitzenden zur Seite standen — genau in derselben Weise, wie fast zur selben Stunde im preußischen Abgeordnetenhause die Zusammensetzung von Verwaltungsgerichten und Beschlußbehörden aus Berufsbeamten und unabhängigen gesellschaftlichen Kräften durchgeführt wurde. Die Commission mußte sich denn auch später herbeilassen, unter Abschlachtung dieser Erstgeburt ihrer Beschlüsse die Handelsgerichte als „Kammern für Handelssachen" wieder aufzunehmen. An Gründen gegen die Einrichtung war in der Commission nur laut geworden, daß sie ein „Sonderrecht" oder „Standesrecht" der

Kaufleute sei und — in juristischen Dingen eben nur der Jurist etwas verstehe. Das „Sonderrecht" bestand aber nur darin, daß auf diesem abgegrenzten Boden erst einmal der Nichtjurist zugelassen und damit auch genöthigt werde, sein eigenes Recht zu verstehen, das die Wissenschaft doch längst als den Ausdruck der Sittlichkeit des Volkes volltönend verkündet hatte; gerade auf diesem Sonderrecht fußend war es Sache der übrigen Gesellschaftskreise, das gleiche Recht für sich zu fordern und — zu verdienen.

Daß eine solche volksthümliche Umgestaltung der bürgerlichen wie der Strafgerichte verbunden mit öffentlich mündlicher Verhandlung und freiem Prozeßbetrieb, d. h. Selbstschutz unter sachverständiger Leitung, nicht unter Vormundschaft des Richters ein nothwendiger Bestandtheil der Rechtsstaatsordnung auf dem Boden der parlamentarischen Verfassung ist, kann hier nur eben angedeutet werden — unmöglich ist es, im Einzelnen darzulegen, wie weit diese Aufgabe verfehlt worden ist durch die formalistische Anlage der Civilprozeßordnung unter willkürlicher Aufpfropfung von Bestandtheilen eines Verfahrens von entgegengesetztem Grundgedanken — zuletzt mit einem Uebermaß formalistischer Verzerrung durch eine Rechtsprechung, der es an lebendigem Verständniß für die sachlichen Bedingungen des mündlichen Verfahrens im freien Prozeßbetrieb fehlte. Daß beides strenger Formen bedarf und doch nichts weniger ertragen kann als den Formalismus, d. h. die Ausspinnung der leeren Form um der Form willen, abgelöst von ihrem verständigen Zweck, hätte sich freilich nur lernen lassen innerhalb dieses Verfahrens selbst, wo es sich geschichtlich gebildet oder eingelebt hatte — schon darum mußte es im größten Theile von Deutschland der Doctrin ebenso fremd bleiben, wie ihm alle seit Jahrhunderten eingerosteten Gewöhnungen der Praxis entgegenstarrten.

Auch im Strafprozeß ist die Durchführung einer volksthümlichen Gestalt des Gerichts zumeist durch die Verbindung der liberalen mit der juristischen Doctrin verhindert worden. Die Regierungen unter Führung des preußischen Justizministers Dr. Leonhardt waren bereit, dieser Forderung soweit entgegenzukommen, daß in dreifacher Abstufung großer, mittlerer und kleiner Schöffen-

gerichte bürgerliche Beisitzer unter Vorsitz eines Richters vereinigt werden sollten. Da warf sich zunächst das „liberale Bürgerthum", um die Fahne der Schwurgerichte als eines der edelsten und werthvollsten Freiheitsrechte geschaart, in den Weg. Im Ernste galt es nur einen Unterschied der technischen Einrichtung, über den sich keinenfalls obenhin absprechen ließ. Auch Gneist ist nachdrücklich für die Erhaltung der Schwurgerichte eingetreten, aber wie der Löwe in Lessing's Fabel „aus anderen Gründen" als Hamster und Genossen: niemand ist der liberalen Meinung, der Geschworene habe sich mit der Ueberzeugung aus freier Mannesbrust über Gesetz und Recht hinauszuheben, zumeist wenn es sich um die Freisprechung von „politischen" Anklagen handelt, schroffer entgegengetreten. Indeß mußte der preußische Justizminister an dieser Stelle der „öffentlichen Meinung" weichen; aber indem er sich dazu verstand, dem Schwurgericht die Aburtheilung von „Verbrechen" zu belassen, weigerte er nun, da einmal sein „System" durchbrochen war, die Schöffengerichte der Mittelstufe und ersetzte sie für die Vergehen so zu sagen des täglichen Lebens durch Strafkammern aus fünf Berufsrichtern, unter dem Vorwande, daß der Schöffendienst neben dem so viel lästigeren der Geschworenen für die bürgerliche Erwerbsthätigkeit eine zu harte Störung sein würde. — In der That war das nur die Beschönigung jener aus Begehrlichkeit und Trägheit gemischten Neigung des „gebildeten Bürgerthums", des berufenen „Mittelstandes", sich für seine Renten und Unternehmergewinne statt mit eigenem öffentlichen Ehrendienst mit kargen Steuern zu karger Besoldung von Berufsbeamten abzukaufen. Es ist höchst bezeichnend für die Justizcommission des Reichstags wie für diesen selbst, daß sie die Besetzung des mittleren Strafgerichts nicht annähernd des Aufwandes ihrer Thatkraft werth erachteten wie die „Freiheitsrechte", an denen zuletzt die Gerichtsordnungen zu scheitern drohten oder vielmehr zu drohen schienen. Die Gefahr war, wie die spätere Darstellung zeigen wird, nicht sehr ernstlich. Auf der unteren Stufe für Polizeiübertretungen und geringere Vergehen wurden dem Amtsrichter zwei Schöffen zur Seite gesetzt, aber ihre Auswahl und Berufung durch die liberale Doctrin in Verwechslung des Volkes mit „Jedermann aus dem Volke" derart demokratisirt, daß eine

zweckmäßigere Veranstaltung nicht zu ersinnen war, wenn man darauf ausging, den Berufsrichter gegen innere Selbständigkeit seiner Beisitzer möglichst zu schützen.

Während die Bemühungen einzelner hervorragender Mitglieder der Commission, dem Strafverfahren das inquisitorische Gepräge abzustreifen, vergeblich blieben und die Mehrheit sich mit bescheidenen Erfolgen der Milderung begnügte, wurde erst nach harten Kämpfen in der Commission wie im Reichstage das bisher überall mit mehr oder minder Beschränkung gewährte Rechtsmittel der Berufung gegen die Urtheile der Strafkammern versagt. Der Entwurf war dabei von der an sich richtigen Erwägung geleitet, daß der Grundgedanke des mündlichen Verfahrens die beliebige Wiederholung und vollends in einer höheren Instanz, von dem Orte wie von der Zeit der That weiter entfernt ausschließe, wie denn dieses Rechtsmittel dem englischen Strafprozeß fremd ist, der freilich auch auf der Mittelstufe den Schuldspruch einer Jury überweist, gegen den auch in Deutschland niemals die Berufung zugelassen war. Die Commission glaubte auch zuletzt eine ausreichende Gewähr für den Angeklagten in dem allgemeinen Erforderniß der Zweidrittelmehrheit für jede Verurtheilung, die also in der Strafkammer nur mit mindestens vier Stimmen ausgesprochen werden konnte, und in dem außerordentlichen Rechtsmittel der Wiederaufnahme des Verfahrens gefunden zu haben, das in der That soweit wirksam sich erwies, daß die Frage der Entschädigung „unschuldig" Verurtheilter entstehen konnte. Woran die Commission nicht dachte und auch im Reichstage nicht mehr gedacht wurde, war eine ausgiebige Gestaltung des einzigen ordentlichen Rechtsmittels, das dem Angeklagten gegen die Verurtheilung blieb, die rechtliche Nachprüfung im Wege der Revision. Nicht nur fiel dieses Rechtsmittel an sich noch ungleich beschränkter aus als im Civilprozeß, in dem doch die schon vom Bundesrath wieder hergestellte Berufung stehen blieb, man beging auch den unglaublichen Mißgriff, die Revision gegen die Urtheile sämmtlicher Strafkammern des Reiches auch wegen der geringfügigsten Formverletzungen mit Uebergehung der Oberlandesgerichte, die dadurch für das Strafrecht kaltgestellt wurden, dem Reichsgericht aufzubürden, nur um eine

Oberrevision zur Erhaltung der Rechtseinheit zu vermeiden. So entstand eine derartige Ueberlastung des höchsten Gerichtshofes mit einer Arbeit, für die er zu gut sein sollte, daß es fast als Handlung des Nothstandes entschuldigt werden muß, wenn dem beschränktesten Rechtsmittel auch noch die denkbar engste Anwendung gegeben wurde. Auf diesem Wege ist es ein unfreiwilliges Epigramm auf die Umwandlung alles Strafrechts in Polizeirecht geworden; wäre es so, wie es sich im Laufe von zwanzig Jahren durch die „Praxis" befestigt hat, „vom Gesetzgeber gewollt", so könnte ihn nur die Angst der Polizei erfüllt haben, daß ihr die erfaßte Beute noch entwunden werden möchte; daran, daß die Verurtheilung eines Unschuldigen das gemeine Rechtsbewußtsein ebenso schwer, wenn nicht schwerer verletzt als die Freisprechung eines Schuldigen, hätte er sicherlich nicht gedacht.

Dieselbe Vergeudung des Berufsrichteramtes, die hier in der höchsten Instanz zu Tage getreten ist, zieht sich durch die gesammten Gerichte hindurch. Um dies anschaulich zu machen, genügt der Vergleich, daß England — ohne Schottland und Irland — kaum hundert Berufsrichterstellen hat, 60 Einzelrichter in den Grafschaften, die übrigen bei den Höfen in London, wozu dann noch eine Anzahl besoldeter Friedensrichter in den größten Städten kommt — Deutschland aber auf nicht die doppelte Bevölkerungszahl nach der amtlichen Justizstatistik für 1899 am Reichsgericht 84 (zur Zeit 93) Richter, bei den Oberlandesgerichten 588, bei den Landgerichten 2513, bei den Amtsgerichten 4688 Richter angestellt hat, insgesammt 7882 neben 677 Staatsanwälten, die in gleichem Range der „höheren Justizbeamten" stehen. So mangelhaft in England die Veranstaltungen zur wissenschaftlichen Berufsbildung für den Richter sein mögen, dafür ist sicher gesorgt, daß zu den Londoner Gerichtshöfen nur first rate men an Bildung und Erfahrung berufen und mit entsprechender Sorgfalt die Grafschaftsrichter ausgewählt werden, obwohl beide ausschließlich aus den höheren Rechtsbeiständen (barristers), die freilich von den geschäftsführenden Anwälten noch schärfer als in Frankreich die avocats von den avoués geschieden sind. Möchte es aber in Deutschland um die wissenschaftliche Berufsbildung so glänzend bestellt sein wie

das deutsche Gelehrtenthum sich gern vorspiegelt, da sie eigene Anlage und Trieb nicht ersetzen kann, läßt sich unschwer abschätzen, wie tief, um jene 8—9000 Stellen zu füllen, in die Mittelmäßigkeit hinabgestiegen und wie schwer es dem wahrhaft tüchtigen, geistig selbständigen Manne werden muß, aus dieser Fluth aufzutauchen, wenn er sich nicht auf die Leitern drängen will, auf denen andere sicher emporklimmen. Die Kehrseite des Verhältnisses ist, daß, je geringer die Zahl, desto besser die Ausstattung des Richters sein und ihm in der seinem Amte angemessenen gesellschaftlichen Stellung jene Vornehmheit der Lebensanschauung geben kann, die nichts weniger als eine selbstverständliche Zugabe des bloßen Gelehrtenthums, aber unentbehrlich ist, um dem Amte jenes Maß ungetheilter gesellschaftlicher Achtung zu sichern, die es in England vor allen gesitteten Ländern genießt. Dazu kommt endlich, daß der englische Richter nicht wie der deutsche auf allen Stufen über der untersten in einem unverantwortlichen Collegium verschwindet, sondern mit aller Verantwortung vor dem öffentlichen Urtheil selbst für seinen Spruch und seine Gründe eintritt, wie es im Rechtsstaate nicht anders sein sollte. Die eingewurzelte deutsche Vorliebe für Collegien mit geheimer Berathung und Durchschnittsbeschluß muß immer wieder an das Wort erinnert werden, das Lessing vor mehr als hundert Jahren schrieb: „Einzeln wird es keiner auf sich kommen lassen wollen, und ich weiß vorlängst, daß ein halb Dutzend vernünftige Männer oft nicht mehr als ein altes Weib sind."

Eben nun weil zwei Fünftel der deutschen Richter unter dieser amtlichen Versuchung zur Unselbständigkeit stehen, während die Anfänger meist ihre Sporen als Einzelrichter verdienen — der englische Grafschaftsrichter muß mindestens sieben Jahre ausübender barrister gewesen sein — hat die Frage der „Vorbildung" zum Richteramte in Deutschland eine viel größere Bedeutung als in England. Nur mit Mühe aber haben sich die Regierungen von der Reichstagscommission einige nothdürftige Bedingungen im Eingange der Gerichtsverfassung abringen lassen, während den Landesjustizverwaltungen ein weites Feld zur Bethätigung ihrer Sonderweisheit vorbehalten bleibt. Als der preußische Justizminister

Dr. Leonhardt zum ersten Male seine Vorlagen über das Grundeigenthumsrecht im Landtage einbrachte, sprach er treffend aus, daß auf den Gebieten, welche die Bundesverfassung der Landesgesetzgebung überlassen, jedes umfassende Gesetz, das in Preußen zu Stande komme und sich bewähre, für das übrige Deutschland vorbildlich werden müsse, da innerhalb dieses einen Staates die stärksten landschaftlichen Besonderheiten zu überwinden sind, die in Deutschland überhaupt bestehen, also kaum im Ernste gesagt werden kann, ein im ganzen Staate Preußen ausführbares Gesetz sei für die Verhältnisse irgend eines anderen deutschen Staates ungeeignet. Eine solche Gesetzgebung wird uns alsbald in der neuen preußischen Verwaltungsordnung begegnen — daß aber auch umgekehrt, wo einmal in Preußen der bureaukratische Starrsinn sich verrannt hat, er wie ein Alp auf dem gesammten Deutschland lastet, zeigt das in derselben Session vom Justizminister Leonhardt mit dem Landtage vereinbarte Gesetz über die juristischen Prüfungen und die Vorbereitung zum höheren Justizdienste. Die unberechtigsten Eigenthümlichkeiten Preußens — ein nur dreijähriges „Rechtsstudium auf einer Universität" in einer Zeit, da kaum noch die theologische Facultät mit diesem altväterischen Triennium ausreicht, und ein vierjähriger „Vorbereitungsdienst" zur unentgeltlichen Ausnutzung der „jungen Juristen" gutentheils in mechanischen Verrichtungen, mit denen der englische Richter überhaupt niemals belastet wird, die aber nur zu wohl geeignet sind, die selbständige geistige Strebsamkeit im frischesten Alter für ein ganzes Leben abzustumpfen, statt sie mit allen Mitteln anzuregen — sind mit diesem Gesetze auf ein Menschenalter und darüber hinaus bestimmend für das Reich geworden. Nach dieser Vorbereitung und der entsprechenden Abrichtung auf eine „praktische Prüfung" wird dem jungen Manne, der sie „besteht", alsbald die unverantwortliche Verfügung über Vermögen, Freiheit und Ehre seiner Mitbürger anvertraut — während man in England eine langjährige verantwortliche Thätigkeit in der freien Advocatur als einzige „Vorbereitung" auf das Berufsrichteramt kennt. In Preußen mußte erst die Gerichtsverfassung mit der den Regierungen abgerungenen freien Advocatur und der darauf gebauten Anwaltsordnung mit

dem Zustande aufräumen, daß die geschlossene Rechtsanwaltschaft als Versorgung für Richter behandelt wurde.

Zu den „Reichsjustizgesetzen" gesellte sich in der Session von 1875 eine Konkursordnung, die von allen den am wenigsten getheilten Beifall und unter dem Schutze einer besonderen Commission die am wenigsten gefährdete Durchberathung fand — eine Ironie des Geschickes, da in einer Wirthschaftsordnung, die jedes Unternehmen unter genossenschaftliche Aufsicht und Zucht, aber auch genossenschaftlichen Schutz und Verbürgung stellte, am ersten der „Konkurs", wie diesem zunächst die „Zwangsvollstreckung in das Vermögen des Schuldners" verschwinden müßte. Inzwischen hatte der Bundesrath, nachdem im Frühjahre 1874 eine „Vorcommission" den „Arbeitsplan" zur Aufstellung des Entwurfes eines bürgerlichen Gesetzbuchs berathen, dieses Werk am 17. September desselben Jahres einer Commission von neun „praktischen" und zwei „theoretischen" Juristen übergeben, die hinter den sich aufthürmenden Folianten von „Materialien" und „Vorarbeiten" immer sicherer von der lebendigen Welt abgesperrt, wie im Dornröschenschlaf dreizehn Jahre lang darüber brütete, unbekümmert vor allem darum, wie tief inzwischen die gesetzlichen Anstalten einer sich immermehr erweiternden Gesellschaftsreform in die „juristischen" Ueberlieferungen des bürgerlichen Rechtes einschnitten.

Der politische Kampf, der um Gerichtsverfassung und Strafprozeß noch in letzter Stunde entbrannte, ist in anderem Zusammenhange darzustellen; für die Wirkung der Gesetze in ihrem wesentlichen Bereich ist er ohne Bedeutung, wie umgekehrt die Bedeutung ihres Abschlusses außer Verhältniß zu ihrem inneren Werthe steht. Im Laufe zweijähriger Bemühungen hatten sich auch die eifrigsten Verfechter gründlicher Justizreform bescheiden müssen, daß zur Zeit die Erringung der deutschen Rechtseinheit für sich ein unschätzbarer Gewinn sei, wenn sie nicht mit einem merklichen Rückschritte im Ganzen erkauft werden müßte — um nur erst den Boden für die spätere Reform gleichmäßig zu ebenen und ihre Ziele nicht länger durch die Verschiedenheit des Ausgangs zu verwirren. In diesem Sinne war auch hier wie auf wirthschaftlichem Gebiet eine ernsthafte Arbeit gethan.

VII

Mit der vollen Kraft einer in allen Richtungen gleich stark entwickelten Staatsgewalt ein selbständiges Leben der örtlichen, landschaftlichen und gesellschaftlichen Volksgliederungen zu verbinden, ist wie die letzte und höchste, so die schwierigste Aufgabe des nationalen Großstaates, deren Lösung allein ihm doch einen festen Bestand durch ungemessene Zeiten sichern kann. Ueberall haben sich diese Gliederungen dem geschichtlichen Aufbau der Staatsgewalt als widerstrebende wenn nicht offen feindselige Mächte entgegengestemmt, so daß sie nur auf ihren Nacken oder Trümmern sich erheben konnte: nun gilt es das Leben, das sie aus den letzten Winkeln und Schichten des Volksthums zu ihrer Nahrung eingesogen, bis in eben diese Winkel und Schichten zurückströmen zu lassen ohne von der gewonnenen Kraft irgend einzubüßen. Denn alle gesellschaftliche Freiheit ist unerläßlich bedingt durch ein starkes Recht, und des Rechtes walten kann nur die lebendige Obrigkeit, die mit ihrem Befehle geraden Weges von der Mitte zu den Grenzen des Staatsgebietes und von der Höhe bis in die Tiefen der Volksschichtung durchdringt, von keiner gesellschaftlichen Eigenmacht gehemmt und jeden Eigennutz in seine Schranken weisend, aber auch vor den berechtigten Gegenmächten sich selbst beschränkend. Starke Obrigkeit und starkes Recht sind das ganze Geheimniß des volksthümlichen Rechtsstaates — und der preußische Staat hat es unternommen, nach diesem Grundgedanken sich in sich selbst frei zu gliedern in derselben Stunde, als er eben die Trümmer des Deutschen Staates in bündischen Formen sich angegliedert hatte. Diese freie Gliederung der vollendeten Staatseinheit ist das Gefüge, in das wohl oder übel zu irgend einer Zeit, wenn sie es als ihr eigenes Bestes erkannt haben werden, die erst angegliederten Reichstheile sich eingliedern müssen, und so ist die preußische Verwaltungsreform ein Theil der deutschen Verfassungsgeschichte mit besserem Grunde als vieles Parteigezänke im Deutschen Reichstage.

Sehen wir nach den Vorbildern, an denen diese Reform lernen konnte, so beginnt die eigentlich englische Verfassungsgeschichte mit

der vollständigsten Aufsaugung der alten Grafschaftsverwaltung durch das normannische Königthum, so daß bis heute die Londoner Gerichtshöfe die erste ordentliche Instanz für das ganze Land sind. Eine neue „obrigkeitliche Selbstverwaltung" durch das Friedensrichteramt wurde erst durch den „König im Parlament" geschaffen. Nach der Unterwerfung von Wales wurde das Land, um jede Selbständigkeit zu brechen, in zwölf kleinste Grafschaften nach englischem Muster zerschlagen. Die Ausbildung der Parlamentsherrschaft hat diese „Centralisation" nur gefördert; die Union von Schottland und Irland vollzog sich in vollständiger Aufsaugung ihrer Parlamente durch das englische, so daß ungeachtet der Fortdauer ihrer besonderen Verwaltung die höchsten Beamten dem einheitlichen Parlamente verantwortlich wurden und so in die einheitliche Regierung aufgegangen sind. Für die Bedürfnisse der neueren Gesellschaft ist neben der „obrigkeitlichen" eine „wirthschaftliche" Selbstverwaltung geschaffen worden, indem durch Deputationen der Steuerzahler, die nach ihrer Steuerleistung abgestuft einzeln bis zu sechs Stimmen führen, besoldete Beamte angestellt werden, die nach den „Beschlüssen" dieser gesellschaftlichen Zwergparlamente verwalten und von ihnen „controlirt" werden. Für die Selbständigkeit größerer landschaftlicher Verbände fehlt es gerade im Parlament an allem Sinn, weil mit der Wirthschaft auch die Gesellschaft derart „centralisirt" ist, daß ihre herrschenden Classen in diesem Parlament am sichersten ihre Macht ausüben. Das Räthsel der „irischen Frage" löst sich auf in den Druck der herrschenden Classen Englands auf das arbeitende Volk Irlands.

In Frankreich hat sich die „Centralisation" des Staates nur langsam durch vereinzelte Unterwerfung der großen Feudalherrschaften unter die Königliche Gewalt vollzogen. Der König rückte zunächst nur an die Stelle des Feudalherrn ein, an die Spitze der inneren ständischen Gliederung und der fortbestehenden landschaftlichen Verwaltung. Erst nachdem die Feudalherrschaft gänzlich gebrochen war, faßte die Königliche Verwaltung in den Landschaften allmählich Fuß, indem sie zunächst für Steuerzwecke ihre „Intendanten" neben die bestehenden Behörden einschob, in deren Händen dann die ganze neuere Polizeiverwaltung sich ausbildete und in dem

Generalcontroleur und Königlichen Rathe zusammenlief. Für die Vollendung der Centralisation machte die Revolution freies Feld, indem sie alle landschaftlichen, örtlichen und genossenschaftlichen Sonderrechte zertrümmerte und die alten mit geschichtlichem Selbstbewußtsein erfüllten „Provinzen" in geschichtlose und ohnmächtige Departements zerschlug. Auf diesem Felde errichtete die Autokratie das Präfektensystem mit der Dekoration machtloser General- und Kreisräthe, das alle Anläufe überdauert hat, ihm parlamentarische Einrichtungen aufzupfropfen und ohne wie mit monarchischer Spitze sich als in jeder Hand leistungsfähiger Apparat bewährt. Auch hier hat die herrschende Gesellschaft in dem centralen Parlament den bequemsten Hebel ihrer Macht erkannt, und so giebt Frankreich in Europa das Beispiel, daß eine angeblich vollkommene Demokratie gleich unfähig ist zu einer ernsthaften Selbstverwaltung wie zu einer aufrichtigen Socialreform. — Ein Blick auf Oesterreich genügt, um das Gegenbild eines Staates zu zeigen, in welchem unter dem Wuchern landschaftlicher, nationaler und kirchlicher Sonderbildungen die Zügel der Gewalt am Boden schleifen.

Die Bildung des preußischen Staates hat mit der des französischen äußerlich die meiste Aehnlichkeit. Die einzelnen Landschaften vereinigen sich in der Hand eines Fürsten, ohne von ihren geschichtlichen Besonderheiten etwas aufzugeben. Aber nur zwei von ihnen, das alte Ordensland und das brandenburgische Kurland, hatten bei ihrer Vereinigung eine insoweit staatliche Ausdehnung und Entwickelung, daß die Staatsgewalt in ihren Hauptzweigen: Justiz und Verwaltung, Heer und Steuern sich zu besonderen Einrichtungen ausgeprägt hatte. Die übrigen waren dynastische Bildungen, die was an Staatsthätigkeit bei ihnen entwickelt war, in ihren „Regierungen" zusammenfaßten. Erst als die „Souveränität" in diesen Gebieten unverrückbar befestigt war, konnte der zweite König von Preußen daran denken, sie einheitlich zusammenzufassen durch die Bildung der „Kriegs- und Domänenkammern" unter dem Generaldirektorium. Diese Einrichtung bedeutete zunächst nur die Vereinigung der doppelten Verwaltung der für den „Krieg" bestimmten „Steuern" und der landesherrlichen Domänen, aus deren Einkünften die übrigen Staatsausgaben wie der Hofhalt des Fürsten zu bestreiten war.

Aber indem diese Behörden recht eigentlich der Sitz und die Ausbildungsstätte des neuen Berufsbeamtenthums wurden, erwiesen sie sich zugleich als die allein geeigneten Träger der mit den fiscalischen Interessen untrennbar verwachsenen landesherrlichen Polizeigewalt, deren Ausbau in den brandenburgischen Landen bis zum 17. Jahrhundert hinter anderen größeren Territorien des Deutschen Reiches zurückgeblieben war. Dadurch wurden die alten Regierungen auf die „Landeshoheits-" und Justizsachen beschränkt und so vorwiegend zu Gerichtsbehörden gleich dem Kammergericht der Mark und dem preußischen Tribunal. Die neue Verwaltungseinrichtung durchbrach auch zuerst die landschaftlichen Abgrenzungen innerhalb des Staatsgebietes, indem zwar in der Regel auch die kleineren Gebiete ihre besonderen „Kammern" erhielten, aber die benachbarten auch dann gelegentlich unter einem „Oberpräsidenten" verbunden wurden, während umgekehrt die größeren Landschaften unter mehrere Kammern vertheilt wurden. Die Städte waren unmittelbar den Kammern unterstellt; für das Land wurde die ursprünglich im Kurlande ausgebildete Eintheilung der Kreise unter einem Landrathe, der in eigenthümlicher Weise die Vertretung der Eingesessenen mit der des Landesherrn verband, allmählich überall durchgeführt. Die Kreise hatten eine Kommunalverwaltung, mit der auch vereinzelte Verrichtungen zu Staatszwecken wie die Vertheilung der im Kreise aufzubringenden directen Steuern und Leistungen verbunden waren. Diese Verwaltung führte der Kreistag, unter Vorsitz des Landraths aus sämmtlichen Rittergutsbesitzern gebildet, unter welchen die Städte wie geistliche Stifte und Universitäten nur als Besitzer solcher Güter erscheinen konnten. Die Städte lebten unter ihren alten Verfassungen, soweit diese nicht die Eingriffe der Staatsgewalt ebenso oft zum Schutz der Bürger und Eingesessenen, wie zur Durchführung der Staatsordnung erfuhren. Die Landgemeinden der meist unterthänigen der gutsherrlichen Polizei und Gerichtsbarkeit unterworfenen Bauern waren zu privatwirthschaftlichen Verbänden eingeschrumpft; in die Buntscheckigkeit ihres Herkommens versuchte das Allgemeine Landrecht einige Ordnung zu bringen.

Mit dieser fast ausschließlich durch Berufsbeamte geführten

Verwaltung hatte Friedrich der Große die Kräfte seines Landes aufs äußerste angespannt. So viel er zu ihrer Fortbildung in einzelnen Richtungen that, an den Grundlagen wurde nichts geändert. Als zwei Jahrzehnte nach dem Tode des großen Königs der Staat vor dem ersten äußeren Anstoß jählings in sich zusammenbrach, wurde die Kehrseite offenbar, auf die der Freiherr von Stein vorlängst sein Augenmerk gerichtet hatte. Als das Unglück voll war, schrieb er die herben Worte: „In die aus besoldeten Beamten bestehenden Landescollegien drängt sich leicht und gewöhnlich ein Miethlingsgeist ein, ein Leben in Formen und Dienstnachweisen, eine Unkunde des Bezirks, den man verwaltet, eine Gleichgültigkeit, oft eine lächerliche Abneigung gegen denselben, eine Furcht vor Veränderungen und Neuerungen, die die Arbeit vermehren, womit die besseren Mitglieder überladen sind, während die geringhaltigeren sich entziehen." Er war vollkommen klar darüber, was dem Staate Noth thue: nicht das Berufsbeamtenthum zu ersetzen, wohl aber zu ergänzen und aufzufrischen durch die Mitwirkung unabhängiger und leistungsfähiger gesellschaftlicher Kräfte. Es war ihm aber nicht vergönnt, diesen Grundgedanken weiter durchzuführen, als es in der Städteordnung von 1808 geschehen ist. In der neuen Verwaltungsorganisation, deren Plan unter seiner Anregung und Leitung festgestellt wurde, erschienen die umgestalteten Kriegs- und Domänenkammern unter dem ihnen zukommenden Namen der Regierungen, während an Stelle der alten Behörden dieses Namens Oberlandesgerichte traten. In diese neugeordneten Regierungscollegien führte die Verordnung vom 26. Dezember 1808 landständische Repräsentanten ein mit der „Bestimmung (§ 18), die öffentliche Administration mit der Nation in nähere Verbindung zu setzen, den Geschäftsbetrieb mehr zu beleben und durch Mittheilung ihrer Sach-, Orts- und Personenkenntniß möglichst zu vereinfachen; die Mängel, welche sie in der öffentlichen Administration bemerken, zur Sprache zu bringen und nach ihren aus dem öffentlichen Leben geschöpften Erfahrungen und Ansichten Vorschläge zu deren Verbesserung zu machen."

Aber nicht einmal die Verkündung dieser Verordnung hat Stein als Minister erlebt; ihre Ausführung mußte er anderen,

bureaukratischen Händen, zuletzt unter Leitung des von den „großen Ideen von 1789" stark angekränkelten Freiherrn von Hardenberg überlassen. Auch die jüngere aus der Schule von Kant und Adam Smith kommende Bureaukratie schlug in diese Richtung ein — ihr Vertreter Schön ist das Urbild des liberalen Doctrinärs; — kein Wunder, daß er die neue Einrichtung schon darum verwarf, weil „die Nationalrepräsentanten nur bei der Gesetzgebung berathend einzutreten hätten, während dem Wesen der ausübenden Gewalt eine solche Mitwirkung widerspreche." So wenig hatte er den Mann verstanden, für dessen geistigen Nachfolger sich auszugeben er den Muth hatte — Stein stemmte sich gerade diesem Ungedanken der „Gewaltentheilung" mit klarem Bewußtsein entgegen. Auch W. von Humboldt, der große Anempfinder, wollte die Repräsentanten auf „die Besorgung von Kommunalangelegenheiten, unter möglichster Erweiterung dieses Begriffs" beschränkt wissen, und ihnen lediglich die Stellung der Stadtverordneten anweisen. Bedeutsamer ist, daß auch Vincke, der sich wenige Jahre später in einer durch Niebuhr veröffentlichten Schrift als den ersten deutschen Kenner des englischen Friedensrichteramtes auswies, den Nutzen der ständischen Repräsentanten „höchst problematisch" fand. Am bezeichnendsten war, daß die kurmärkischen Stände, vom Oberpräsidenten zur Präsentation aufgefordert, „vielerlei Bedenken erhoben."

An der einzigen Stelle, wo die Repräsentanten wirklich eingeführt wurden, in Ostpreußen, geriethen sie alsbald in Opposition gegen das Collegium, die zuletzt am einfachsten dadurch gehoben wurde, daß man die Repräsentanten in der Stille verschwinden ließ. Die Bureaukratie konnte seitdem ein halbes Jahrhundert lang behaupten, daß die Einrichtung „sich nicht bewährt" habe. Mit der Stellung der englischen Friedensrichter, die nicht von „Ständen präsentirt", sondern vom Könige ernannt sind, hatten die Repräsentanten sehr wenig gemein. Viel näher kamen diesen das Landrathsamt, das Stein noch vorwiegend als Ehrenamt ansah, und die ihm zur Seite stehenden Kreisdeputirten.

Nach Wiederherstellung des Staates wurden im ganzen Gebiete die Errichtung von Regierungscollegien für durchschnittlich gleiche Bezirke und als deren Untereintheilung die landräthlichen

Kreise eingeführt. Nur in den beiden westlichen Provinzen behielt man die dort vorgefundenen „Aemter" und „Landbürgerministerien" als weitere Untereintheilung der Kreise bei, in welchen nach französischer Einrichtung die kleinen Dorfschaften, wo sie nicht schon von Altersher als Bauerschaften in Kirchspielgemeinden aufgegangen waren, zu Sammtgemeinden vereinigt waren, unter einem Vorsteher, der wie der französische Maire noch längere Zeit vorwiegend aus den Eingesessenen genommen wurde. Für die Rhein-Provinz ist auch 1845 eine für Stadt und Land gleichmäßige „Gemeindeordnung" erlassen, während im übrigen Staate die Stein'sche Städteordnung oder die auf ihrer Grundlage revidirte Städteordnung von 1831 in Geltung kam. — In Posen wurden ernannte „Districtscommissarien" zur Unterstützung der landräthlichen Polizeiverwaltung eingesetzt; in den übrigen Landestheilen waren die Landgemeinden wie die zum Kreise gehörigen Städte unmittelbar dem Landrath untergeordnet. Da die gutsherrliche Polizei wie die Patrimonialgerichtsbarkeit den Reformbestrebungen Stand gehalten, kam es auch ungeachtet der Bauernbefreiung nicht zu einer Neuordnung der Landgemeinden.

Nach oben hin aber wurden Gruppen von zwei bis fünf Regierungsbezirken zu Provinzen, den großen geschichtlichen Landschaften entsprechend, unter einem Oberpräsidenten zusammengefaßt — ein Wagniß landschaftlicher Selbständigkeit in großem Maßstabe, in welchem außer Oesterreich kein anderer europäischer Großstaat vorangegangen war noch folgte, so daß es dem Fürsten Metternich zu besonderer Befriedigung gereichte, das aber in der That nur die gesunde Kraft der Staatsgewalt bewährte und sich einer großen Entwicklung fähig erwies. „Oberpräsidenten" an der Spitze der Provinzen waren schon in Stein's Plane vorgesehen, die zwar den Regierungen vorgesetzt, aber keine Zwischeninstanz zwischen diesen und dem Ministerium, vielmehr dessen „perpetuirliche Commissarien" sein sollten, um „an Ort und Stelle einen genaue und lebendige, nicht bloß formale Controlle" über Verwaltung und Beamte zu führen. Ungeachtet der Unzuträglichkeiten dieser Mittelstellung, die gleich bei den ersten Versuchen zu Tage traten, wurde nach zeitweiligem Schwanken an dieser Einrichtung festgehalten.

Nach dem Tode Hardenberg's erreichte die altständische Partei unter dem Schutze des damaligen Kronprinzen das äußerst dürftige Grundgesetz für die gesammte provinzialständische Verfassung vom 5. Juni 1823 mit den für die einzelnen Provinzen 1823 bis 1825 erlassenen acht Provinzialordnungen und die von 1825 bis 1828 erlassenen sieben Kreisordnungen (eine für Rheinland und Westfalen gemeinschaftlich). In den vier Provinzen Brandenburg, Pommern, Preußen und Posen waren drei Stände unterschieden: 1) der Ritterschaft, in der einzelne Majoratsherren Virilstimmen führten, 2) der Städte, 3) der nicht ritterschaftlichen Grundbesitzer und Bauern, zu welchen auch Erbpächter und Erbzinsleute gehörten. Die Stimmen in den Provinzialständen waren so vertheilt, daß in drei Provinzen die beiden unteren Stände nur genau die Hälfte bildeten, wovon durchweg wieder nur ein Drittel auf die Bauern kam. Nur in Preußen waren diese stärker vertreten, so daß beide Stände eine knappe Mehrheit hatten. In den vier anderen Provinzen waren die Standesherren als erster Stand ausgeschieden; in Schlesien hatten die beiden unteren wieder nur die Hälfte, in Sachsen eine geringe Mehrheit der Stimmen. Nur in Westfalen und der Rheinprovinz waren die Stimmen der drei unteren Stände ganz gleich bemessen (je 20 bezw. 25), so daß Städte und Land eine sichere Mehrheit gegen Herren und Ritterschaft hatten. Viel ungünstiger war für die Städte und Landgemeinden der östlichen Provinzen die Stimmvertheilung auf den Kreistagen. Während alle Rittergutsbesitzer mit Virilstimmen erschienen, hatten die Bauern nur je drei Vertreter, nur in Preußen kamen dazu Virilstimmen gewisser größerer, nicht ritterschaftlicher Grundbesitzer, während in den westlichen Provinzen jeder ländlichen Sammtgemeinde (Amt oder Bürgermeisterei) ein Vertreter eingeräumt war. Diese Ungerechtigkeit der Stimmvertheilung trat um so greller zu Tage, je rücksichtsloser die Rittergutsbesitzer von ihrer Mehrheit Gebrauch machten, für die „den ganzen Kreis betreffenden Communalangelegenheiten" Ausgaben zu beschließen, die nach dem Maßstabe der directen Staatssteuern vertheilt, zumeist von Städten und Landgemeinden zu tragen waren. Die Zusammensetzung der Provinzialstände dagegen, deren communale Obliegen-

heiten hinter ihrer politischen Stellung zurücktraten, solange sie die verheißene „Nationalrepräsentation" zu ersetzen hatten, entsprach durchaus dem Gedanken Stein's: die Ritterschaften hatten in den Wirren der Fremdherrschaft und des Befreiungskrieges ihre Fähigkeit zur Besorgung öffentlicher Angelegenheiten vollauf bewährt, und der alte Freiherr war stolz, als Landtagsmarschall den westfälischen Ständen vorzusitzen. Als Friedrich Wilhelm IV. die sämmtlichen Mitglieder der Provinzialstände zum allgemeinen Landtage berief, bildeten sie eine Versammlung, der es an allem eher als an der Festigkeit gegen die „Zumuthungen" der Regierung gebrach.

In Ausführung des Art. 105 der Verfassung vom 31. Januar 1850 ergingen schon am 11. März eine Gemeindeordnung und eine Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung „für den preußischen Staat." Die Gesetze waren das Werk einer Mehrheit, deren Bestandtheile sich später in der „altliberalen" Partei zusammenfanden, sie zeigen also, indem sie jenen von Gneist verspotteten Thurmbau von Dorf-, Stadt-, Kreis- und Provinzialparlamenten aufführten, daß gewisse Grundvorstellungen allen Färbungen der liberalen Doctrin gemeinsam waren. Land und Stadt wurden der Gleichheit willen wie in der rheinischen Gemeindeordnung zusammengeworfen, die einzige Unterscheidung war die von Gemeinden unter und über 1500 Seelen, die Bildung von Sammtgemeinden war zugelassen nicht vorgeschrieben. Die Organisation der großen Gemeinden schließt sich der Stein'schen Städteordnung an, die kleinen haben einen Gemeindevorsteher mit zwei Schöffen, zu seiner Unterstützung und Vertretung aber wie jene einen Gemeinderath. Die von den Gemeindevertretern direct oder indirect gewählte „Kreisversammlung" wählt wieder aus ihrer Mitte einen Ausschuß von vier Mitgliedern unter Vorsitz des Landraths, sowie die Mitglieder der Provinzialversammlung, diese endlich für jeden Regierungsbezirk vier „Bezirksdeputirte", die unter dem Regierungspräsidenten den „Bezirksrath" bilden. Auf diese Weise sollte die Kluft ausgefüllt werden, daß gerade für den Regierungsbezirk, den eigentlichen Sitz der ausführenden Staatsverwaltung, eine Vertretung der Eingesessenen bisher nicht bestand. Die Provinzial-

versammlung unter ihrem gewählten Vorsitzenden steht unmittelbar dem Oberpräsidenten gegenüber. In dieser „Organisation" steht jeder Gemeinde „die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten" zu — was diese sind, wird als selbstverständlich vorausgesetzt. Ebenso steht den Kreisen, Bezirken und Provinzen die „Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten", aber „unter Mitwirkung der Staatsregierung" (durch Landrath, Regierungs- und Oberpräsident) zu. Kreis- und Provinzialangelegenheiten sind „Kreis- und Provinzialinstitute" und Anlagen im besonderen Interesse von Kreis und Provinz, Bezirksangelegenheiten nur Bezirksstraßen und Institute, die schon „Eigenthum eines Bezirks" sind. Außerdem soll, „was als Kreis-, Bezirks- und Provinzialangelegenheiten zu betrachten ist", durch besondere Gesetze über Armenwesen, Wege-, Wasser- und Uferbau, Deichwesen, Landesculturverbesserungen u. s. w. bestimmt werden. Der Gemeindevorstand ist zugleich „Ortsobrigkeit" und „Gemeindeverwaltungsbehörde", indeß hat die „Handhabung der Ortspolizei" in der Regel der Bürgermeister (Gemeindevorsteher). In Gemeindeangelegenheiten hat der Vorstand „die Beschlüsse des Gemeindevorstandes vorzubereiten und auszuführen." Das Gleiche liegt dem Kreisausschusse und dem Oberpräsidenten gegenüber der Kreis- und Provinzialversammlung ob: nur der Regierungspräsident „leitet und vertheilt die Geschäfte und bewirkt die Ausführung der Beschlüsse des Bezirksrathes." Die „Aufsicht" über die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten wird in Gemeinden über 10000 Einwohner vom Bezirksrath, in kleineren vom Kreisausschuß in erster und vom Bezirksrath in zweiter Instanz geführt.

Was an diesem Aufbau liberaler Selbstverwaltung vor allem überrascht, ist die ungemeine Dürftigkeit der Leistungen einer so verwickelten Zurüstung. Was an „eigenen Angelegenheiten" der Gemeinden und „Communalverbände" in den Gesetzen bestimmt, in Aussicht gestellt oder vorausgesetzt ist, geht nicht über den Kreis solcher Gegenstände hinaus, deren Besorgung, sei es ein Privatverein im gemeinnützigen Sinne, sei es eine Actiengesellschaft oder sonstige Capitalverbindung auf Gewinn unternehmen kann. Daß hinfort diese Angelegenheiten in Stadt und Land unter möglichster Betheiligung aller leistungsfähigen Bürger und in voller Oeffent-

lichkeit besorgt wurden, entsprach nur der Umwandlung, die der Staat an seiner Spitze erfahren, und gehörte gewiß zu ihren unentbehrlichen Unterlagen. Indeß ließ sich schon auf diesem Gebiete die selbstthätige Mitwirkung der Bürger statt nur beschließender und controlirender gewählter Vertreter, die in der Stein'schen Städteordnung einen so breiten Rahmen einnahm, auf die „Angelegenheiten" der Communalverbände nur in beschränktem Umfange übertragen, da öffentliche Verkehrsanstalten, Wasser- und Uferbau, Irren- und Landarmenhäuser, in erster Reihe nur von einem besoldeten Berufsbeamtenthum verwaltet werden können. Von einer Theilnahme selbständiger Gesellschaftskräfte an den eigentlich öffentlichen, d. h. staatlichen Angelegenheiten der örtlichen Verwaltung, wie sie Stein als die allein geeignete Vorbereitung zur ständischen Mitwirkung bei der Gesetzgebung vorgesehen hatte, ist in dem gesammten liberalen Thurmbau kaum eine Spur zu finden. Die Ortspolizei sollte, wo nicht „Königliche Polizeiverwaltungen" eingerichtet wurden, durch die Bürgermeister der großen und der Sammtgemeinden, also durch eine Wahlbureaukratie ausgeübt werden; aus Gemeinden, „welche eine genügende Polizeiverwaltung nicht herzustellen vermögen" (und sich nicht zu Sammtgemeinden vereinigen) waren durch die Regierungen „Polizeibezirke" zu bilden, für welche „Kreisamtmänner" bestellt werden — allerdings in erster Reihe „aus den Eingesessenen des Bezirks" im Ehrenamt; findet sich aber kein „geeigneter" Eingesessener, so werden die Geschäfte einstweilen durch einen von der Regierung ernannten „Commissar" verwaltet — also durch die subalterne Bureaukratie der polnischen Districtscommissäre.

Um so gründlicher hatte der Liberalismus die „Ritterschaft" der östlichen Provinzen aus ihrer geschichtlichen Stellung in Kreis und Landschaft herausgetrieben. Sie verlor nicht nur die gutsherrliche Polizei in den Dörfern, sondern auch die Selbständigkeit ihrer Gutsbezirke neben den Gemeinden, die entweder einer Gemeinde eingefügt werden oder für sich eine Gemeinde bilden mußten. Der bisherige Gutspolizeiherr wurde also der Polizeigewalt des Gemeindevorstehers und des Kreisamtmannes oder Commissars unterworfen. In den Kreistag, den er bisher beherrschte, konnte

der Rittergutsbesitzer nur durch die Wahl der Gemeindevertreter und in den Provinziallandtag nur durch die Wahl der Kreisvertretung gelangen.

Daß die Liberalen sich wundern konnten, wenn solche Gesetze von der „Junkerpartei" als Classengesetze der härtesten Art empfunden und von ihr alles aufgeboten wurde, deren Einführung so lange zu hindern, bis sie wieder stark genug war, sie „abzuschaffen", beweist nur den gänzlichen Mangel der doctrinären Führer der ersteren an der Selbsterkenntniß, daß sie selbst eine Interessenpartei waren und unter dem Schein der „Gleichheit" nur für ihre eigenen Interessen kämpften ganz wie die Gegner, nur daß ihnen nicht beikam, wie sehr sie durch ihre Gleichmacherei auf dem Lande die ansässige Bauernschaft in die Arme der letzteren trieben. Die versteckte hinterhaltige Art freilich, wie die Beseitigung der liberalen Organisationsgesetze ins Werk gesetzt wurde, konnte nur übertroffen werden durch die brutale Rohheit der Polizeiwillkür, mit der von der conservativen Parteiherrschaft sieben Jahre lang politische Gegner mißhandelt und eingeschüchtert wurden. Und doch hatte dies die heilsame Folge, daß die allgemeine Aufmerksamkeit auf eine Seite der Verwaltungsreform gelenkt wurde, für die bis dahin Niemand ein klares Auge gehabt hatte.

Nachdem die Stein-Hardenberg'sche Verwaltungsordnung, ohne auf eine Trennung der Justiz von der Verwaltung auszugehen, die Scheidung beider Gebiete im Wesentlichen durchgeführt hatte, war die Verwaltung eben so stetig bedacht gewesen, ihr Gebiet gegen „Eingriffe" der Gerichts- und Strafgewalt abzusperren, wie die gleichzeitige Wissenschaft des deutschen Staatsrechts sich abmühte, gewisse Eingriffe der Verwaltungsbehörden in die Rechtskreise der Einzelnen „als Justizsachen" für eine Entscheidung der ordentlichen, insbesondere der Civilrichter auszuscheiden. Der Verwaltung kam es dabei besonders auf zweierlei an: die Ausschließung jeder gerichtlichen Entscheidung über die Gültigkeit der Polizeiverfügungen und allgemeinen Polizeiverordnungen, und die Befreiung ihrer Beamten von der civil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit für die in „Ausübung ihres Amtes" begangenen Handlungen, was alles in Frankreich das Gesetz von 1790 in der umfassendsten Weise aus-

gesprochen hatte. Das preußische Gesetz vom 11. Mai 1842, das ausdrücklich den Rechtsweg nicht nur wegen der Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit, sondern auch wegen der Gesetzmäßigkeit polizeilicher Verfügungen ausschloß, hat die Verfassung überdauert und ist in der That nur der zutreffende Ausdruck dafür, daß die Polizeigewalt einen der Gerichts- und Strafgewalt gleichgeordneten Zweig der Staatsgewalt darstellt. Gleichzeitig mit den Organisationsgesetzen für Gemeinden und Communalverbände erging das Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850, das neben der Berechtigung jeder Polizeibehörde, ihre polizeilichen Verfügungen durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel durchzusetzen, die Befugnisse der Orts- und der Landespolizeibehörden (Bezirksregierungen) zum Erlaß allgemeiner Vorschriften (Verordnungen) feststellte und den „Polizeirichtern" zwar die Entscheidung über die Zuwiderhandlungen gegen diese Vorschriften (Polizeiübertretungen) zuwies und ihnen auch die Prüfung ihrer (formellen) gesetzlichen Gültigkeit nach Maßgabe seiner Bestimmungen überließ, aber die Prüfung ihrer Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit untersagte. Nach dem Gesetze vom 11. Mai 1842 konnten Beamte wegen einer Amtshandlung nur dann civil- und strafrechtlich verfolgt werden, wenn sie im Beschwerdewege durch die höhere Verwaltungsinstanz als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben war. Diese Verfolgung obendrein von einer Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde abhängig zu machen, wurde durch Art. 97 der Verfassung ausdrücklich untersagt, der im Uebrigen die „Bedingungen" dieser Verfolgung dem „Gesetz" vorbehielt. Zur Entscheidung über „Competenzconflicte zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden" war nach französischem Muster durch Gesetz vom 8. August 1847 ein besonderer als Abtheilung des Staatsraths zu gleichen Theilen aus Justiz- und Verwaltungsbeamten gebildeter Gerichtshof zur Entscheidung von Competenz-Conflicten eingesetzt. Dieser Gerichtshof wurde durch Art. 96 der Verfassung anerkannt, und der Anspruch der Verwaltung, vor demselben auch gegen die Verfolgung eines Beamten Conflict aus dem Grunde zu erheben, daß demselben „eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung einer ihm obliegenden

Amtshandlung nicht zur Last fällt", durch das Gesetz vom 13. Februar 1854 anerkannt. Dies war der gesetzliche Boden, auf welchem die conservative Parteiregierung es verstand, den Einzelnen gegenüber der Polizei schlechthin rechtlos zu machen. Der Weg der Beschwerde im Verwaltungsinstanzenzuge, der ihm allein unbeschränkt offen blieb, war zu einem arbiträren Befinden der höheren Instanzen auf den Bericht derjenigen Behörde, gegen die Beschwerde eingelegt wurde, ohne Mittheilung von Entscheidungsgründen, und an letzter Stelle zu einem Machtspruche des Parteiministers eingeengt worden — und hier war der eigentliche Sitz des Uebels.

Durch Gesetz vom 24. Mai 1853 wurde Art. 106 der Verfassung, der die Grundzüge der Organisationsgesetze vom 11. Mai 1850 enthielt, aufgehoben und die Lücke durch eine nichtssagende Verweisung auf besondere Gesetze ausgefüllt. Ein zweites Gesetz von demselben Tage hob jene Gesetze auf und stellte in Aussicht, daß zur Fortbildung der Kommunal-„Verfassungen" besondere provinzielle Gesetze erlassen werden sollten. Als solche erschienen drei Städteordnungen, für die sechs östlichen Provinzen am 30. Mai 1853, für Westfalen am 19. März 1856 und für die Rheinprovinz am 15. Mai 1856 — nur diese unterschied sich wesentlich durch die schon in der Gemeindeordnung von 1845 festgehaltene französische Einrichtung, daß statt eines collegialen Gemeindevorstandes (Magistrat) Bürgermeister und Beigeordnete als Einzelbeamte die Verwaltung, und zugleich den Vorsitz in der Stadtverordnetenversammlung führen — ferner eine Landgemeindeordnung für Westfalen am 19. März 1856 und zwei Gesetze über die „Landgemeindeverfassungen", der sechs östlichen Provinzen am 14. April 1856 und der Rheinprovinz am 15. Mai 1856, das letztere nur eine Novelle zur Gemeindeordnung von 1845, das erstere gar nur zu dem betreffenden Abschnitte des Landrechts und den älteren ihn abändernden Erlassen. Wie diese hiernach in ihrer fortdauernden Geltung gesetzlich anerkannt wurden, so gab ein zweites Gesetz vom 14. April 1856 auch den Gutspolizeiherren ihre alten Befugnisse zurück, die nun auch von der neuen Ausstattung der Polizeigewalt mit Executivbefugniß und dem Verordnungsrechte nach dem Ge-

setze vom 11. März 1850 Gebrauch machten, und ebenso wurden die Kreis- und Provinzialstände von der Regierung als fortdauernd in ihren alten „Verfassungen" zu Recht bestehend behandelt. Mit den Gemeindegesetzen von 1856 war die gesetzgeberische Kraft des conservativen Ministeriums erschöpft. Als es dritthalb Jahre später entlassen wurde, fanden seine Nachfolger die leichte Aufgabe vor, dem Lande die Wohlfahrt einer gesetzlichen und gerechten Verwaltung zu geben, die ungleich schwerere, die Wiederkehr eines solchen Systems der Willkür durch neue Gesetze zu verhindern.

Der alte Führer der Altliberalen und neue Minister des Innern Graf Schwerin begann seine Arbeit mit dem Entwurf einer Kreisordnung, der in der Session von 1860 freilich so spät vorgelegt wurde, daß er nur in der Commission des Abgeordnetenhauses durchberathen werden konnte. Der Urheber dieses Entwurfs hat das Verdienst, zuerst die Bahn gebrochen zu haben, auf welcher die Verständigung über die Zusammensetzung des Kreistages zuletzt erreicht wurde: Betheiligung der Städte nach dem Verhältniß ihrer Bevölkerung zur ländlichen, Vertheilung der auf die letztere entfallenden Mitglieder zwischen Großgrundbesitz und Landgemeinden. Nur in der letzteren Richtung hat die Entscheidung noch verschiedentlich geschwankt. Der Entwurf zählte zum Großgrundbesitz die Güter von 2000 Thlr. und mehr Reinertrag und diejenigen kleineren Güter, mit denen bis dahin die Kreisstandschaft verbunden war, so lange sie nicht weiter verkleinert wurden und vertheilte die Mitglieder nach Abzug der städtischen unter die beiden ländlichen Wahlverbände nach Maßgabe des Flächenumfangs der zu jedem gehörigen Grundstücke, doch so, daß der Regel nach dem großen Grundbesitz mindestens die Hälfte zufalle. Indem die Commission nur diesen Vorbehalt zu streichen vorschlug und auch im Uebrigen den Entwurf nirgendwo einschneidend änderte, hat die in ihr überwiegend vertretene altliberale Partei mit der Gleichmacherei der Gesetze von 1850 endgültig gebrochen, es ist auch nicht wieder ernstlich versucht worden, dem Großgrundbesitz seine Sonderstellung streitig zu machen.

Als der nach den Vorschlägen der Commission theilweise veränderte Entwurf in der zweitfolgenden Session wieder eingebracht

wurde, durfte in Folge der in den Wahlen von 1861 stark veränderten Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses nicht mehr auf gleich wohlwollende Aufnahme gerechnet werden. Die Regierung indeß hatte zur Bekundung ihres ernstlichen Reformstrebens der Vorlage nicht nur eine Städteordnung für die ganze Monarchie, die indeß immer noch für die rheinische Bürgermeister-Verfassung Raum ließ, und eine rheinische Landgemeindeordnung zur Begleitung gegeben, die so freisinnig schien, daß die westfälischen Abgeordneten alsbald auch für ihre Provinz darauf Anspruch machten. Der wichtigste Schritt war die Ergänzung der nur auf die communale Selbstverwaltung berechneten Kreisordnung durch ein Gesetz über die ländliche Polizeiverwaltung in den sechs östlichen Provinzen, das an der Spitze den Satz trug: „Die mit dem Bezirke eines Gutes verbundene ortsobrigkeitliche Gewalt wird aufgehoben.“ Gemeinden und selbständige Gutsbezirke sollten unterschiedlos in Amtsbezirke vereinigt werden, in welchen die Polizei im Namen des Königs von einem Amtshauptmann „als ein Ehrenamt verwaltet wird.“ Soweit unter diesem die Gemeindevorsteher als „nächste Obrigkeit des Polizeibezirks“ die Ortspolizei wahrzunehmen haben, stehen ihnen die bisherigen Gutspolizeiherren als Träger eines „Königlichen Amtes“ gleich. Der Amtshauptmann wird vom Könige auf den Vorschlag der Regierung ernannt, der sich nur auf „geachtete im Bezirk fest wohnende Männer und vorzugsweise Besitzer, Pächter oder Administratoren großer Güter“ zu richten hat. Hiernach und überdies durch die Bestimmung seiner Zuständigkeit ist der Amtshauptmann, obwohl auch jetzt, wenn sich im Bezirke „keine geeignete und bereitwillige Person findet“, die zeitweilige Bestellung eines Amtscommissars durch die Regierung vorgesehen war, so sichtlich über den „Kreisamtmann“ der Gemeindeordnung von 1850 gehoben, daß der Einfluß des drei Jahre zuvor erschienenen Gneist'schen Werkes über die englische Communalverfassung auch ohne ausdrückliche Bezugnahme in den Motiven des Entwurfs nicht wohl zu verkennen ist. Der weiteren Anregung Gneist's, nach dem englischen Vorbilde der quarter sessions der Friedensrichter eine Recursinstanz aus den durch eigene Thätigkeit mit der Polizeiverwaltung vertrauten Ehrenbeamten unter Vorsitz

eines Berufsbeamten mit den Garantien der Rechtsprechung zu bilden, war noch keine Folge gegeben; aber die Grundlage dazu wäre mit der Annahme des Entwurfs geschaffen worden.

Das im Jahre zuvor (24. April 1861) erlassene Gesetz über die Erweiterung des Rechtswegs ließ nur Gehaltsansprüche der Beamten und in gewissen Fällen die Rückforderung erhobener Steuern und Abgaben vor dem ordentlichen Richter zu; dem Ansinnen, diesem die Nachprüfung polizeilicher Verfügungen zu überweisen, widerstand auch das liberale Ministerium nachdrücklich mit der wohlbegründeten Berufung auf die „gleichgeordnete und selbstständige" Stellung der Verwaltung den Gerichten gegenüber. Wenn die liberale Doctrin hier die „unausfüllbare Kluft" fand, welche den „Rechtsstaat vom Polizeistaat trennt", so hatte sie, ehe eine Verwaltungsrechtsprechung eingeführt werden konnte, erst von Gneist zu lernen, daß es dabei nicht auf „Sondergerichte" ankam, sondern diese Rechtsprechung ihrem Wesen nach von der über Mein und Dein wie über feste Thatbestände im Strafrecht wesentlich verschieden ist: um einen wirklichen Rechtsschutz zu gewähren, kann die „Gesetzmäßigkeit" der Polizeiverfügung nicht von ihrer Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit getrennt werden, vielmehr kommt es in der Hauptsache darauf an, daß die im Gesetze den Behörden gegebenen Befugnisse und Anweisungen nach gleichem und gerechtem Maße gegen den einen wie gegen den andern ausgeübt und ausgeführt werden; dieses Maß kann aber nur aus der Handhabung der Befugnisse selbst sich ergeben, also die Verwaltungsrechtsprechung nur aus der Verwaltung selbst hervorgehen.

Die Vorlagen der ersten Session von 1862 wurden jählings von der Auflösung des Abgeordnetenhauses (11. März) verschlungen. Es vergingen die vier Jahre des Verfassungsconflicts und weitere drei Jahre der Vorbereitung unter gänzlich veränderten politischen Verhältnissen, ehe Graf Eulenburg in der Session von 1869—70 mit seinem ersten Kreisordnungsentwurfe auftreten konnte. Auch dieser beschränkte sich zwar wie die des Grafen Schwerin auf die sechs östlichen Provinzen, mußte aber doch von vornherein die spätere Uebertragung der neuen Verwaltungsordnung nicht mehr auf nur zwei, sondern auf fünf andere Provinzen ins Auge fassen,

von denen die drei neuen in den landwirthschaftlichen Verhältnissen den Uebergang zwischen Osten und Westen bildeten, in ihren Verwaltungseinrichtungen aber sowohl unter einander wie von den alten verschieden waren. Nur in Hessen konnte die dort vorgefundene Kreiseintheilung beibehalten werden; in den übrigen neuen Landestheilen bestand die alte Eintheilung in Aemter, von denen je mehrere zu einem landräthlichen Kreise zusammengefaßt werden mußten, was namentlich in Hannover starken Widerspruch fand. Dagegen war Graf Eulenburg genöthigt, vor den parlamentarischen Schwierigkeiten vorläufig auf den Plan verzichten, die sechs hannoverischen Landdrosteien in drei Regierungsbezirke zusammenzufassen; für Schleswig-Holstein begnügte man sich mit einem Regierungssitze, die Gebiete von Hessen-Cassel und Nassau wurden mit Zutheilung der von Bayern und Hessen-Darmstadt abgetretenen als Regierungsbezirke zu einer Provinz verbunden.

Der Entwurf des Grafen Eulenburg hatte vorab die Vorlage des Grafen Schwerin über die ländliche Polizeiverwaltung in dessen Kreisordnung hineingearbeitet, ohne an ihren Grundzügen viel zu verändern, mit beiden aber zwei neue Bestandtheile vereinigt. Zunächst einen Theil der Landgemeindeordnung, soweit sie die Besetzung der Stelle des Gemeindevorstehers betraf: unter Aufhebung der „mit dem Besitze gewisser Grundstücke verbundenen Berechtigung und Verpflichtung zur Verwaltung des Schulzenamtes“ sollten Vorsteher und Schöffen überall von der Gemeinde-Versammlung oder -Vertretung gewählt werden. Ungleich wichtiger war, daß der Kreisausschuß nicht nur „zum Zwecke der Verwaltung der Angelegenheiten des Kreises“, sondern auch „der Besorgung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung“ bestellt und ihm in dieser Richtung schon durch den Entwurf (§ 112) zahlreiche Befugnisse in armen-, wege-, feld-, gewerbe-, bau- und feuerpolizeilichen Angelegenheiten, in Vorfluths-, Ent- und Bewässerungs-, Ansiedlungs- und Dismembrationssachen, endlich als Aufsichtsbehörde in Communalsachen der Landgemeinden und Gutsbezirke und die Aufstellung der Geschworenen-Urlisten mit der Entscheidung über die dagegen erhobenen Einwendungen überwiesen wurden. Dafür gab der Entwurf dem Kreisausschuß die eigenthümliche

Zusammensetzung, daß nur drei seiner Mitglieder von der Kreisversammlung, drei andere von den Amtshauptleuten und Bürgermeistern der Städte gewählt wurden. Gewiß war es angezeigt, dem Kreisausschuß für die ihm anvertrauten Obliegenheiten der Staatsverwaltung die in eigener Verwaltungsthätigkeit erworbene Sachkunde zuzuführen, aber doch ein seltsames Zugeständniß an den in allen gesellschaftlichen Parteien gleichmäßigen Drang der Wählerei von unten, aus Berufs- und Ehrenbeamten ein Wahlcollegium zu bilden. Alsbald heftete sich der liberale Widerspruch an diese Stelle, aber nur um den Mangel an Verständniß für den Grundgedanken des Entwurfs zu bekunden. Man befreundete sich leicht damit, staatliche Befugnisse in die „Selbstverwaltung" hineinzuziehen, aber nur, wenn sie auf „unabhängige Vertretungskörper übertragen" wurden. Es war die alte Weisheit, die vor zwanzig Jahren im Stande gewesen, Preßfreiheit und Censur in einem Athem zu fordern; jetzt lautete der Widerspruch nur etwas weniger grell: strenge Verantwortlichkeit der Regierung auf dem Boden von Einrichtungen, die jede Verantwortlichkeit ausschlossen.

Indeß sollte die zeitige Unvereinbarkeit der Anschauungen nicht an dieser Stelle zuerst heraustreten. Zwar für den Wunschzettel, mit dem die Fortschrittspartei den Entwurf in einer Commission begraben wollte, fand sie die Unterstützung der Nationalliberalen nicht. Indem das Haus selbst in die Vorberathung eintrat, ging es alsbald über die Forderung einer „Gemeindeordnung" als nothwendiger Grundlage der Kreisverfassung unter Aufhebung der selbständigen Gutsbezirke hinweg. Indeß war es in sieben Sitzungen vom 2. bis zum 19. November ohne einschneidende Aenderungen nur bis zum Abschnitte „vom Gemeindevorsteher" gelangt und hatte damit 19 von den 142 §§ des Entwurfs erledigt, als die Berathung abgebrochen und erst am 10. Januar wieder aufgenommen wurde. Daß dann die Bestätigung von Gemeindevorsteher und Schöffen statt des Landraths dem Kreisausschuß übertragen und die Versagung nur aus bestimmten Gründen zugelassen wurde, hätte bei der geringen Bedeutung dieser Behörde keine unüberwindliche Schwierigkeit geschaffen, obwohl es mit dem Grundgedanken der einheitlichen Verantwortlichkeit für die Polizeiverwaltung nicht zu

vereinigen war. Die ganze Schärfe des Gegensatzes trat aber schon bei der anscheinend ebensowenig bedeutsamen Befugniß des Gemeindevorstehers zu Tage, als Zwangsmittel Geldbußen bis zu einem Thaler zu verfügen und zwangsweise einzuziehen, und des Amtsvorstehers, die nicht beizutreibenden Bußen in „eine angemessene Gefängnißhaft umzuwandeln." Ein liberaler Antrag wollte gegen die Verfügung des Gemeindevorstehers statt der im Entwurf vorgesehenen Beschwerde an den Amtshauptmann den Weg zum „Richter" eröffnen, der zu prüfen hätte, „ob der Vorsteher seiner „gesetzlichen Befugniß gemäß gehandelt habe"; diesem „Richter" sollte auch die Umwandlung der Geldbuße in Haft zustehen. Vergebens wurde von Gneist darauf aufmerksam gemacht, daß es sich nicht nur um die Nothwendigkeit handle, der Polizeigewalt irgend welche rechtlichen Schranken zu geben, sondern auch um die Schwierigkeit dieser Aufgabe, zu deren Ueberwindung der Entwurf einen verständigen Weg betreten habe, vorausgesetzt, daß von der Entscheidung des Amtsvorstehers ein Recurs an den Kreisausschuß gegeben werde. Infolge widersprechender Abstimmungen wurde zuletzt § 27 abgelehnt und deshalb die Berathung über die mit diesem zusammenhängenden Bestimmungen einstweilen ausgesetzt.

Die entscheidende Berathung über die Amtsbezirke und die Stellung des Amtshauptmanns füllte drei Sitzungen am 18., 19. und 22. Januar. Zu dem Vorschlage der Regierung, Amtsbezirke „von 2—10 000, im Durchschnitt 4—6000 Seelen" zu bilden, in denen der vom Könige aus einer Vorschlagsliste des Kreistags ernannte Amtshauptmann die Polizei mit einzelnen Ausnahmen verwalten und die Communalaufsicht üben solle, waren Abänderungsvorschläge in entgegengesetzter Richtung gestellt. Die Conservativen verlangten Verkleinerung der Bezirke in einem Maße, das die Aufrechterhaltung des bisherigen Zustands nur unter Umwandlung des Gutspolizeiherrn in einen Staatsbeamten zum guten Theile ermöglichen sollte; die offen eingestandene Scheu vor der Uebernahme vermehrter Arbeit und Kosten wirkte dabei mit der Eifersucht auf die Unterordnung des eigenen Gutsbezirkes unter den durch die Königliche Ernennung ausgezeichneten und höher gestellten Amtshauptmann zusammen. Die liberalen Parteien dagegen

wollten Amtsbezirke von 2—5000 Seelen als Communalverbände schaffen, mit einer aus Gemeindevorstehern und Schöffen, den Besitzern der Gutsbezirke von 1000 Thlr. Reinertrag und Vertretern der kleineren Gutsbezirke bestehenden „Amtsvertretung", deren Aufgabe war, den Amtshauptmann mit dem Vorbehalt der wie beim Gemeindevorstande beschränkten Bestätigung des Kreisausschusses zu wählen und in seinen Verrichtungen durch ihre „Beschlüsse" zu beschränken wie zu controliren. Für den Entwurf trat aus dem Hause neben Gneist nur die freiconservative Partei ein, deren Führer, Graf Bethusy-Huc voran, am frühesten und eingehendsten Verständniß für die Gneist'sche Auffassung der Selbstverwaltung zeigten, während die liberalen Redner offen die Polizei als communale Angelegenheit in Anspruch nahmen.

Bei der Abstimmung setzten die Liberalen den „Communalverband" mit einer Mehrheit von nur 189 gegen 177 Stimmen durch, die sie allein einem Dutzend polnischer, auf Gegenseitigkeit rechnender Abgeordneten verdankten, weil der Entwurf für die Provinz Posen die Districtscommissare beibehielt. Dann ihren augenblicklichen Vortheil ausnutzend unter Ablehnung der conservativen Anträge auf Vertagung oder Commissionsberathung erreichten sie auch ihre übrigen Abänderungen. Der Tag war für das Schicksal der Vorlage entscheidend; der Versuch, die Verhandlung noch einmal aufzunehmen (5., 7. Februar), führte nur zur Verschärfung des Gegensatzes, indem bei der Bestimmung über die Zwangsgewalt des Amtsvorstehers der Abänderungsantrag der liberalen Parteien, welcher sie auf Geldbuße „bis zum Gesammtbetrage von 5 Thlr." beschränkte und im Uebrigen Entscheidung und Strafumwandlung des Richters einführte, die bei der Zwangsgewalt des Gemeindevorstehers nicht durchgedrungen waren, mit einer Mehrheit von 179 gegen 146 Stimmen angenommen wurde, für die auch jetzt die Polen und einige Katholiken (von Mallinckrodt, Reichensperger, Windthorst) den Ausschlag gaben.

Indeß ist das Scheitern des Entwurfes für diese Session der Ausreifung des Werkes nur zu Gute gekommen; die neue Vorlage der Session von 1871—1872 hatte durch wichtige Aenderungen dem Ausgleich der entgegengesetzten Strebungen bedeutend vorge-

arbeitet. In Bezug auf die Bildung der Amtsbezirke hatte sich die Regierung den Wünschen der Conservativen in einer Weise gefügt, daß der zum zwerghaften „Amtsvorsteher" herabgesetzte Amtshauptmann den Vergleich mit dem englischen Friedensrichter kaum noch aushielt, und sie durfte dafür auf die Zustimmung der Liberalen gerade deshalb rechnen, weil damit die Einrichtung ihren im besten Sinne „aristokratischen" Charakter, der ihr vor zwei Jahren zum Vorwurf gemacht war, freilich einbüßte. Die Ernennung des Amtsvorstehers war seiner verminderten Bedeutung entsprechend dem Oberpräsidenten zugewiesen, wozu ihm der Kreistag eine Liste geeigneter Personen vorzulegen hat. Die Bestätigung des Gemeindevorstehers und der Schöffen blieb dem Landrathe, die Versagung der Bestätigung aber war an die Zustimmung des Kreisausschusses gebunden. Auch die Zusammensetzung des Kreistages war, bis auf einen Vorbehalt zu Gunsten der „Meistbegüterten" von 6000 Thlr. Reinertrag in einzelnen Kreisen, so geordnet wie sie endgültig angenommen wurde: der Antheil der Städte nach Verhältniß ihrer Bevölkerung, jedoch nicht über die Hälfte bestimmt, der auf das Land entfallende Theil der Abgeordneten dem Großgrundbesitz und den Gemeinden je zur Hälfte zugewiesen. Die weitaus wichtigste Ergänzung des Entwurfes aber war die Aufnahme der in der letzten Session errichteten „Deputationen für das Heimathwesen" (aus je einem richterlichen und Verwaltungsbeamten und drei von der Provinzialvertretung gewählten Mitgliedern bestehend) als „Deputationen für Verwaltungsstreitigkeiten." Durch die Bildung dieser höheren Instanz für die Verwaltungsrechtsprechung wurde es ermöglicht, in derselben Weise wie gegen die Zwangsverfügung des Gemeinde- und Amtsvorstehers Beschwerde an den Kreisausschuß, so gegen die gleiche Verfügung des Landrathes Beschwerde an die Deputation zu eröffnen, ferner für den größeren Theil der besonderen dem Kreisausschuß zur Besorgung übertragenen Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung, soweit ihm die Entscheidung nicht endgültig überlassen war, Berufung an die Deputation zu gewähren. Nur für Angelegenheiten der Gewerbepolizei und einige andere blieb die Bezirksregierung Oberinstanz. — Mit diesen Aenderungen hängt

endlich zusammen, daß die Vorlage die sechs Beisitzer des Kreisausschusses „von der Kreisversammlung aus der Zahl der Kreiseingesessenen“ wählen ließ. Was für die ehrenamtlichen Mitglieder der höheren Instanz einmal zugestanden war, konnte für die untere nicht mehr geweigert werden. Allerdings war damit auf die Gewähr der Gneist'schen Grundvoraussetzung der Verwaltungsrechtsprechung verzichtet, daß sie aus der thätigen Verwaltung selbst hervorgehe; indeß durfte wohl angenommen werden, daß thatsächlich nicht leicht die Wahl zum Kreisausschuß auf andere als gewesene, wenn nicht zeitige Amtsvorsteher und Bürgermeister fallen und ebenso bei der Wahl der Mitglieder für die höhere Instanz auf ihre Bewährung im Kreisausschusse werde geachtet werden. Die Sicherung des öffentlichen Rechtsschutzes erhielt endlich durch den neuen Entwurf eine weitere Gewähr durch die Ordnung eines Verwaltungsstreitverfahrens vor dem Kreisausschuß und der Deputation für Verwaltungsstreitigkeiten mit mündlicher Verhandlung.

Die veränderte Stimmung, in welcher die veränderte Vorlage im Abgeordnetenhause aufgenommen wurde, sprach sich darin aus, daß es ohne allgemeine Erörterungen, die vorweg grundsätzliche Bedenken in den Weg geworfen hätten, den ganzen Entwurf einer Commission überwies (11. Januar 1872) und diese schon nach weniger als zwei Monaten (7. März) ihre Abänderungsvorschläge dem Hause vorlegen konnte. Da diese auf dem Einvernehmen der Mittelparteien beruhte, denen sich durchweg auch die Fortschrittspartei und ein Theil der Conservativen anschlossen, so wurden diese in der Commission zuletzt mit allen gegen nur drei Stimmen angenommenen Vorschläge auch die feste Grundlage für die Beschlußfassung des Hauses, die nachdem für die „Generaldiscussion“ ein Tag (16. März) ausgereicht, nur vier Sitzungen (18.—21. März) in Anspruch nahm, sodaß am 22. die Schlußabstimmung folgen konnte. Diese Beschleunigung war vornehmlich durch eine am Abend des 18. März erreichte Verständigung der genannten Parteien herbeigeführt, in Folge deren am 19. die liberalen Anträge auf Wahl des Amtsvorstehers zurückgezogen wurden, worauf das Centrum den verunglückten Versuch machte, durch Aufnahme eines dieser Anträge die Mehrheit zu sprengen.

Allerdings waren dem „liberalen Princip" in der Commission nicht geringe Zugeständnisse gemacht. Insbesondere war zum Ausdruck gebracht, daß der Amtsvorsteher nur aus der Zahl der vom Kreistage als zu dem Amte befähigt vorgeschlagenen Personen zu ernennen sei. Für die nicht nur aus einer Gemeinde oder einem Gutsbezirke bestehenden Amtsbezirke war eine „Vertretung" unter dem Namen des „Amtsausschusses" eingeführt, um über „die gemeinsamen Angelegenheiten des Amtsbezirks", für welche „dem Amtsverbande die Rechte einer Corporation zustehen", zu berathen und zu beschließen. Solche Angelegenheiten können dem Amtsverbande durch übereinstimmenden Beschluß der in ihm vereinigten Gemeinden und Gutsbezirke übertragen werden; und da außerdem die endgültige Bildung der Amtsbezirke der Provinzialordnung vorbehalten war, schien es auf diesem Wege möglich, wenigstens in der Zukunft zu den erstrebten „Sammtgemeinden" zu gelangen. Insbesondere aber war dem Amtsausschusse die Beschlußfassung über die nur unter seiner Zustimmung vom Amtsvorsteher zu erlassenden Polizeistrafverordnungen überwiesen. Während der für einzelne Kreise vom Entwurf vorgesehene Wahlverband der Meistbegüterten gestrichen wurde, hatte man den Verband der großen Grundbesitzer statt der festen Abgrenzung eines Reinertrags von 1000 Thlrn. grundsätzlich dahin erweitert, daß ihm bis zur Hälfte der Grund- und Gebäudesteuer des Kreises die höchstbesteuerten Güter eingereiht wurden, diesen Grundsatz indeß wiederum in verschiedenen Richtungen nach dem Grundsteuerbetrage beschränkt; außerdem wurden diesem Verbande die Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer hinzugefügt, die den Durchschnitt der höchsten Classe der Gewerbesteuer zahlen. Im Verbande der Landgemeinden wurde die Ausübung des Wahlrechts von den Gemeindevorstehern und Schöffen auf besonders gewählte Wahlmänner übertragen.

Sehr anerkennenswerthe Sorgfalt hatte die Commission der Verwaltungsrechtsprechung zugewendet. In einem besonderen Abschnitt über „das Zwangsverfahren der Polizeibehörden des Kreises" war statt der Beschwerde die Berufung und zwar gegen die Anordnungen (Polizeiverfügungen) sowohl wie gegen die Strafandrohung eröffnet und von der Entscheidung des Kreisausschusses über die

Verfügungen des Orts- und Amtsvorstehers weitere Berufung an die höhere Instanz. Diese erhielt auch durch die Commission den Namen Verwaltungsgericht; und während der Entwurf der „Deputation für das Heimathwesen“ ohne Weiteres den Regierungspräsidenten oder dessen Stellvertreter hinzugefügt hatte, änderte dies die Commission dahin, daß diese zwar jederzeit den Vorsitz übernehmen können, dafür aber das der Verwaltung angehörige ständige Mitglied des Collegiums nur eine berathende Stimme führe. Im Uebrigen wurden die Bestimmungen über das Verfahren sorgfältig ergänzt.

Die Beschlußfassung des Abgeordnetenhauses über die Kreisordnung vom 22. Januar 1872 ist für die endgültige Gestaltung des Gesetzes bestimmend geworden. In dem letzten Entwurf, den Graf Eulenburg in der nächsten Session von 1872—1873 vorlegte, fanden sich nur wenige Aenderungen von einiger Bedeutung, denen die große Mehrheit der Abgeordneten zustimmte, um das Werk nicht noch in letzter Stunde zu gefährden; die wichtigsten betrafen die Abgrenzung der Amtsbezirke, die Vorschlagsliste für die Ernennung des Amtsvorstehers, deren Ergänzung der neuen Provinzialordnung vorbehalten wurde, die Ergänzung der versagten Zustimmung des Amtsausschusses zu Polizeiordnungen durch den Kreisausschuß, endlich die Abgrenzung des Wahlverbandes der Großgrundbesitzer nach einem festen Satze an Grund- und Gebäudesteuer, dessen Erhöhung oder Ermäßigung innerhalb gewisser Grenzen für einzelne Provinzen der Provinzialordnung vorbehalten war. Bemerkenswerth ist, daß im Laufe dieser Berathung noch einmal von conservativer Seite die Ernennung des Landraths durch den König mit einem unverbindlichen Vorschlagsrecht des Kreistages angefochten wurde. Gewiß war damit die übrigens von lange her angebahnte Umwandlung des altständischen Landrathes in ein reines Staatsamt vollendet, es war dies aber auch schlechthin nothwendig als Gegengewicht gegen die Zulassung der Wahl für die ehrenamtlichen Mitglieder des Kreisausschusses; und die Gewährung des Vorschlags von Gutsbesitzern durch den Kreistag behielt dabei immer die Bedeutung, daß der Landrath keineswegs nothwendig ein Berufsbeamter sei. Ueberdies war dem Kreistage das Recht der Wahl von zwei Kreisdeputirten „behufs Stellvertretung des Land-

rathes" unter Bestätigung des Oberpräsidenten belassen. Die Verschärfung des kirchenpolitischen Conflicts in der Session von 1871 bis 1872 hatte die Folge, daß an Stelle der in dem eingebrachten Kreisordnungsentwurf noch enthaltenen Ausnahmebestimmungen für die Provinz Posen von der Regierung mit der Commission des Abgeordnetenhauses vereinbart wurde: „auf die Provinz Posen findet die gegenwärtige Kreisordnung bis auf Weiteres keine Anwendung", doch wurde vorbehalten, sie in ihrer Gesammtheit oder in einzelnen Theilen der Provinz oder für einzelne Kreise durch Königl. Verordnung einzuführen. Diese Bestimmung ist in die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 übergegangen, die nach der Aufschrift auch für die Provinz Posen erlassen wurde.

Gleichzeitig mit dem letzten Kreisordnungsentwurf hatte der Minister des Innern eine Vorlage über „die Dotation der Provinzial- und Kreisverbände" eingebracht, die am 30. April 1873 als Gesetz verkündet wurde. Neben einer „sofortigen und unmittelbaren Gewährung" an die fünf Kreisordnungsprovinzen und entsprechender „Ausstattung" der übrigen Provinzen im Gesammtbetrage von 1 Million Thlrn. jährlich, wurde darin zur Ausgleichung des Haunöver'schen Provinzialfonds und der Hessisch-Nassauischen Communalfonds für die übrigen Provinzen eine jährliche Gewährung von insgesammt zwei Millionen Thlrn. ausgeworfen, die Verwendung und Ueberweisung dieser halb nach der Bodenfläche und halb nach der Bevölkerungszahl zu vertheilenden Summe besonderen Gesetzen vorbehalten, ebenso die Ueberweisung weiterer Summen aus dem Staatshaushalt" unter Uebertragung der entsprechenden „Ausgabeverpflichtungen." Vor allem sollte die Verwendung dieser Mittel erst den durch die Provinzialordnung zu schaffenden neuen Vertretungskörperschaften übertragen werden. Auf diesen Zweck einer „communalen Selbstverwaltung" der Provinzen war dann auch der Entwurf beschränkt, den Graf Eulenburg in der Session von 1873—74 einbrachte, nachdem das Jahr 1873 mit der Einführung der neuen Kreiseinrichtungen hingegangen war. Es zeigte sich bei dieser neuen Aufgabe alsbald, wie viel mit der so mühsam zu Stande gebrachten Bildung der Kreistage erreicht war: aus

diesen den Provinziallandtag hervorgehen zu lassen, war selbstverständlich gegeben. Dieser Landtag constituirt sich parlamentarisch unter einem Vorsitzenden und dessen Stellvertreter, verhandelt mit der Regierung durch ihren „Commissarius", unter welcher „Mittelsperson" wie in den ständischen Provinzialordnungen der Oberpräsident versteckt ist, und wählt einen Landesdirector (Landeshauptmann) als Vorsitzenden und sechs bis zwölf beisitzende Mitglieder eines Provinzialausschusses „zum Zwecke der Verwaltung der Angelegenheiten des Provinzialverbandes und der Wahrnehmung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung" — aber es war im Entwurf bis auf vereinzelte Spuren so wenig zu finden, was diese Geschäfte, wie was jene Angelegenheiten sein sollten. An diesen beiden Mängeln, die alsbald in der „ersten Lesung" von den Rednern der Mittelparteien betont wurden, scheint auch die Berathung der Commission, an die der Entwurf verwiesen war, ins Stocken gerathen zu sein.

Der im nächsten Jahre wieder vorgelegte Entwurf war von 69 auf 136 Paragraphen angewachsen; außerdem von einem Entwurf zur Ausführung des Dotationsgesetzes von 1873, der den Provinzen die Verwaltung gewisser bisher vom Staate unterhaltener gemeinnütziger und Wohlthätigkeitsanstalten sowie sämmtlicher Staatschausseen mit den bisher dafür vom Staate verwendeten Einnahmen überwies, und einer Vorlage über die Verfassung der Verwaltungsgerichte und des Verwaltungsstreitverfahrens begleitet. Vorab nun in der Einrichtung der provinziellen Communalverwaltung, die derart ausgestattet wurde, zeigten sich die Spuren des den liberalen Parteien aus ihrer beherrschenden Stellung im Abgeordnetenhause erwachsenen Einflusses. Der Landesdirector war nicht mehr als Vorsitzender des Provinzialausschusses, sondern nur noch zur „Wahrnehmung der laufenden Geschäfte der communalen Provinzialverwaltung" zu wählen. Aber auch dem Vorsitzenden des Provinziallandtages wurde der ihm vom Entwurf zugedachte Vorsitz im Provinzialausschusse vom Abgeordnetenhause nicht belassen: der Landtag wählt einen besonderen Vorsitzenden des Ausschusses, der Landesdirector kann weder zu dieser Stelle noch als Stellvertreter gewählt werden. Er ist also wie der Vor-

stand der Actiengesellschaft unter diesen Aufsichtsrath gestellt, und damit das Ideal einer liberalen Staatsverfassung nach dem bewährten Muster der französischen Constitution von 1791 vollendet. Nur hat auch hier die Blindheit dieser Parteivelleität durch ihren vermeintlichen Erfolg ihr eigenes Werk mit Unfruchtbarkeit geschlagen. Einem solchen Communalparlamentarismus wird keine ernsthafte Regierung viel mehr als Chausseen und Irrenhäuser anvertrauen: nur weil sie so ganz unbedeutend geblieben ist, hat sie sich ein Vierteljahrhundert ohne Anfechtung erhalten können. Und doch ist die Bildung des Provinziallandtages eine so glückliche, daß sie stark genug wäre, die größten Aufgaben landschaftlicher Selbstverwaltung zu tragen, und vor allem zur Ueberwindung der sozialen Schwierigkeiten geeignet wäre. Die ständische Ordnung von 1823 mit der „liberalen" von 1850 verschmelzend steht sie in der That darin über beiden, daß sie den ständischen Gegensatz schon innerhalb des Kreises überwindet. Darum wäre dieser Landtag für den ihm durch das Gesetz an erster Stelle zugeschriebenen Beruf, „über diejenigen die Provinz betreffenden Gesetzentwürfe sowie sonstige Gegenstände sein Gutachten abzugeben, welche ihm zu dem Ende von der Staatsregierung überwiesen werden", besser geeignet als irgend welche „Interessenvertretung", nur ist auch damit niemals Ernst gemacht worden. Im Uebrigen aber müßte, um die Selbständigkeit des öffentlichen Lebens in den Landschaften zu kräftigen, vorab mit der Verirrung gebrochen werden, „Provinzen", die den größten deutschen Mittelstaaten gleichstehen, nur als Träger einer „communalen" Selbstverwaltung zu behandeln.

Eine Trennung dieser communalen von der obrigkeitlichen Selbstverwaltung in der Provinz hatte der vorige Entwurf vielleicht darum nicht vorgesehen, weil der letzteren nur ein sehr bescheidenes Maß zugedacht war; es schien daher genügend, dem „Königlichen Commissarius" die Theilnahme an den Berathungen des Provinzialausschusses zu sichern. Der neue Entwurf mußte aber „bei der Berathung und Beschlußfassung über eine Angelegenheit der allgemeinen Landesverwaltung" den Vorsitz im Ausschusse dem Oberpräsidenten übertragen, und auch das Abgeordnetenhaus konnte sich dieser Nothwendigkeit nicht verschließen. Das Herren-

haus, und zwar diesmal die „neue Partei“ voran, erkannte aber mit gutem Grunde, daß der Oberpräsident allein unter acht bis zweiundzwanzig gewählten Mitgliedern auf einem verlorenen Posten stehen würde, wenn es einmal gelten sollte, die Staatsgewalt gegen gesellschaftliche Anwandlungen zu wahren. Es machte daher mit der Scheidung Ernst, indem es für die Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung eine besondere Behörde, den Provinzialrath bildete, in welchem dem Oberpräsidenten zwei höhere Verwaltungsbeamte als ständige vom Minister des Innern ernannte neben vier vom Provinzialausschusse aus seiner Mitte gewählten Mitgliedern zur Seite standen. Das Abgeordnetenhaus konnte sich dieser Consequenz der liberalen Bestrebungen für die „Freiheit“ der communalen Provinzialverwaltung nicht entziehen und begnügte sich, nur ein ständiges Mitglied mit der Befähigung zum Richteramte zuzulassen und dafür die Zahl der gewählten Mitglieder auf fünf zu erhöhen. — Eine wesentliche Abweichung des neuen von dem vorjährigen Entwurfe war, daß er den Provinzialausschuß nach der Zahl der Regierungsbezirke in Abtheilungen zerfällte, die sich als Bezirksausschüsse für staatliche Verrichtungen unter dem Vorsitze des Regierungspräsidenten, für Angelegenheiten der communalen Provinzialverwaltung unter einem vom Provinzialausschusse zu bestimmenden Mitgliede als Vorsitzenden constituiren sollten. Damit war endgültig der in den fünfjährigen Kämpfen um die Kreisordnung besonders von der freiconservativen Partei vertretene Gedanke aufgegeben, die ganze Zuständigkeit der Bezirksregierungen zwischen Kreis und Provinz aufzutheilen. Zur Vereinfachung des Instanzenzuges für die Landesverwaltung mußte sich dieser Gedanke empfehlen: indeß konnte man sich zuletzt der Einsicht nicht verschließen, daß zu seiner Durchführung die Kreise in ihrem hergebrachten Umfange zu klein, die Provinzen durchweg zu groß waren. Den vom Abgeordnetenhause angenommenen Bezirksausschuß wandelte das Herrenhaus, in der richtigen Einsicht, daß er für communale Angelegenheiten überflüssig sei, in einen Bezirksrath als Behörde der obrigkeitlichen Selbstverwaltung um, indem es auch hier neben den Regierungspräsidenten oder dessen Stellvertreter als Vorsitzenden zwei ständige oder vier vom Pro-

vinziallandtage zu wählende Mitglieder stellte. Das Abgeordnetenhaus nahm diese Einrichtung nur „bis zum Erlaß eines Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung" an, ließ auch hier nur ein ständiges Mitglied mit der Befähigung zum Richteramte zu und übertrug die Wahl der übrigen dem Provinzialausschusse. Mit diesen letzten Aenderungen des Abgeordnetenhauses ist die Provinzialordnung am 29. Juni als Gesetz verkündet. Der Rahmen der obrigkeitlichen Befugnisse von Provinzial- und Bezirksrath blieb dabei außer einigen dürftigen Ansätzen einem besonderen Gesetze vorbehalten, das unter dem Namen des „Competenzgesetzes" in der folgenden Session eingebracht wurde.

Wichtiger als der Schematismus der Provinzialordnung war das am 3. Juli verkündete Gesetz über die Verwaltungsgerichte besonders durch die Schöpfung des Oberverwaltungsgerichtes, das, aus richterlichen und höheren Verwaltungsbeamten zu gleichen Theilen zusammengesetzt, in dem der Ausdehnung seiner Befugnisse entsprechenden Segen seiner Wirksamkeit einzig in der gesitteten Welt, und im Vertrauen der Rechtsuchenden auf eine für die Bedürfnisse des Lebens verständnißvolle wie in ihrer Unabhängigkeit unbeugsame Rechtsprechung unter den deutschen Gerichten an erster Stelle steht. Diese Leistungen sind durch die wenigen einschneidenden Aenderungen, die das Abgeordnetenhaus an dem Entwurfe vornahm, wesentlich gefördert worden, und zwar die Rechtsprechung dadurch, daß das Oberverwaltungsgericht nicht nur als Revisionsinstanz für die von den Bezirksverwaltungsgerichten auf die Berufung vom Kreisausschusse, sondern auch als Berufungsinstanz für die von jenen Gerichten in erster Instanz erlassenen Entscheidungen bestellt wurde. Denn nirgendwo ist die Scheidung der reinen Rechtsfragen von ihren thatsächlichen Unterlagen so schwer durchzuführen, wie im Verwaltungsrecht, wo jede Rechtsfrage sich in die Abwägung des gleichen und gerechten Maßes in der Handhabung obrigkeitlicher Befugnisse auflöst: durch seine doppelte Zuständigkeit ist also das Oberverwaltungsgericht auf's wirksamste vor der Verirrung in eine formalistische Rechtsauslegung bewahrt worden. Die Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichte überhaupt aber konnte nur befestigt werden durch die Beseitigung der im Entwurf vorgesehenen

ständigen Staatsanwaltschaft und des „Competenzconflicts“ der Verwaltungsbehörde gegen die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts in einer vor ihm anhängig gemachten Sache, über die folglich an letzter Stelle das Oberverwaltungsgericht entscheidet. Die in der Kreisordnung dem Regierungspräsidenten gegebene Befugniß, im Bezirksverwaltungsgericht jederzeit den Vorsitz zu übernehmen, hat in dem Gesetz vom 3. Juli 1875 keine Aufnahme gefunden. Auch darin war einem Wunsche der Liberalen nachgegeben, die jetzt wieder die Verwaltungsgerichte von der ausführenden Verwaltung vollständig „trennen“ wollten, obwohl man vor drei Jahren nach den Worten des Abgeordneten Lasker als Berichterstatters „den innigen Verband zwischen der Verwaltung und der Praxis des Verwaltungsgerichts herbeizuführen“ bedacht gewesen war und jetzt der Abgeordnete Miquel als Berichterstatter zugab, es würde niemals das Bedürfniß nach besonderen Verwaltungsgerichten entstanden sein, wenn die Verwaltung rechtzeitig mit der Justiz den Weg eingeschlagen hätte, Oeffentlichkeit und Mündlichkeit mit contradictorischer Geltendmachung der Rechte vor den Collegien einzuführen.

Ein Gesetzentwurf über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung kam, obwohl die Grundzüge eines Reorganisationsplanes schon als Anlage zur Provinzialordnung mitgetheilt waren, auch in der Session von 1876 nicht zur Vorlage. Der Entwurf des „Competenzgesetzes“, das die „Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden“ zu ordnen bestimmt war, begnügte sich statt der früher geplanten gänzlichen Aufhebung der collegialen Bezirksregierungen nur die ihrer „Abtheilungen des Innern“ und die Uebertragung ihrer Befugnisse und Obliegenheiten“, soweit sie nicht auf die neuen Behörden der Selbstverwaltung übergegangen waren und weiter übergehen sollten, auf den Regierungspräsidenten unter Zuordnung der nöthigen Räthe und Hülfsbeamten vorzuschlagen. Das Abgeordnetenhaus strich diese Bestimmungen des Entwurfes, schon um die Frage des Fortbestandes der Bezirksinstanz noch offen zu halten, und stattete aus dem gleichen Grunde die Bezirksräthe nur dürftig aus, indem es alle Angelegenheiten von „organisatorischer“ oder „quasilegislatorischer“ Bedeutung dem Provinzialrath zutheilte. Es setzte diese

Aenderungen zum Theil auch gegen den Widerspruch des Herrenhauses durch; dagegen mußte es statt der von ihm beschlossenen vollständigen Exemtion der Städte von mindestens 10000 Einwohnern vom Kreisausschusse sich damit begnügen, daß für die Klage gegen Verfügungen und Zwangsandrohungen der Ortspolizei in diesen Städten wie gegen die des Landrathes die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts bestimmt und ihren Magistraten statt des Kreisausschusses die gewerblichen Concessionen zugewiesen wurden.

Die „Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen und von dem Zwangsverfahren der Orts- und Kreispolizeibehörden" waren von der Commission des Abgeordnetenhauses einer völligen Neuordnung unterzogen, die in das Gesetz Aufnahme gefunden hat. Da die in der Kreisordnung eröffnete Berufung auch die Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Verfügung umfaßte, galt damit die Beschwerde im Verwaltungsinstanzenzuge für aufgehoben, es war dies aber keineswegs eine nothwendige Folge des Gesetzes und führte ebenso zu Ueberbürdung der Verwaltungsgerichte wie zur Belästigung der Betroffenen. Darum wurde nunmehr gegen alle polizeilichen Verfügungen und gegen die Androhung, Festsetzung und Ausführung eines Zwangsmittels wahlweise die Beschwerde mit doppeltem Instanzenzuge bis zum Regierungs- oder Oberpräsidenten und eine „Klage" bei den Verwaltungsgerichten gegeben, die gleiche Klage aber auch noch gegen die letzte Entscheidung im Beschwerdewege und hier unmittelbar beim Oberverwaltungsgerichte. In beiden Fällen aber wurde die Klage beschränkt auf den Grund der „Nichtanwendung oder unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechts" und „daß die thatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden seien, welche die Polizeibehörde zum Erlasse der Verfügungen berechtigt haben würden." Damit sollte keineswegs die Nachprüfung der Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit schlechthin ausgeschlossen, vielmehr soweit zugelassen sein, als sie von der sachlichen Gesetzmäßigkeit nach der Eigenthümlichkeit des Verwaltungsrechts nicht getrennt werden kann, was die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts vollauf bestätigt hat.

Bei der Vertheilung der Zuständigkeit im Einzelnen, die bei der großen Zahl der concurrirenden Behörden nur casuistisch ge-

schehen konnte, war man, da jetzt dem Verwaltungsgericht gleichwerthige Selbstverwaltungsbehörden zur Seite standen, vor allem bedacht, das erstere von allen Angelegenheiten zu entlasten, bei welchen die Gestalt eines Streitverfahrens nicht für die Rechtssicherheit unumgänglich schien. So sonderten sich von den Verwaltungsstreitsachen die „Beschlußsachen", aber da diese wiederum unter Bezirks- und Provinzialrath zu vertheilen waren, hätte auch mit der äußersten Anspannung von Sorgfalt und Scharfsinn eine übersichtliche, dem Außenstehenden verständliche Vertheilung nicht erreicht werden können. Daraus entsprang für die Rechtsuchenden nicht nur vielfache Belästigung, sondern auch die Gefahr, ihr Recht zu verlieren, weil sie es an der unrichtigen Stelle verfolgt und damit die Frist für das richtige Rechtsmittel versäumt hatten. An dieser Stelle erwies sich eine Umbildung der neuen Einrichtungen nothwendig, ehe sie noch ihren völligen Abschluß erreicht hatten.

Aber der ruhige Fortgang zu diesem Ziele erhielt eine erste unerwartete Hemmung durch das Scheitern der gleichzeitig mit dem Competenzgesetze eingebrachten Städteordnung. Auch diese Vorlage sollte, wie die des Grafen Schwerin, die geltenden Städteordnungen verschmelzen, und zwar indem zwischen Magistrats- und Bürgermeisterverfassung den einzelnen Städten die Wahl gelassen wurde. Auf diesem Felde den liberalen Wünschen ein weites Stück Weges entgegenzukommen wurde dem Grafen Eulenburg am wenigsten schwer. So hatte er bei dem Hauptsitze der liberalen Beschwerden, dem Bestätigungsrechte, das bis dahin für alle Magistratsmitglieder galt, die Beschränkung auf die Beigeordneten zugestanden, und auch für die weitere Forderung des Abgeordnetenhauses, die Beigeordneten bis auf den ersten frei zu lassen, wäre er wohl nicht unzugänglich gewesen, wenn nicht das Haus, den hannover'schen Erinnerungen des Abgeordneten Miquel an den mittelalterlichen Stadtstaat folgend, gegen die selbst vom Abgeordneten Lasker festgehaltenen Ueberlieferungen der preußischen Monarchie wie gegen die gesunden] Bedingungen der Ministerverantwortlichkeit, die Uebertragung der städtischen Polizei auf den Magistrat statt des Bürgermeisters beschlossen hätte. Der Minister ließ es nun nicht ohne einiges Behagen geschehen, daß vom Herrenhause

nicht nur an diesen beiden, sondern noch an manchen Stellen die Beschlüsse des anderen Hauses geändert wurden. Auch so indeß hätte die Verständigung nicht schwerer sein können, als über die gleichzeitigen Gegensätze beim Competenzgesetze, wenn nicht die Mehrheit der Abgeordneten in einer politischen Anwandlung, die nur in anderem Zusammenhange erklärt werden kann, sämmtliche Beschlüsse des Herrenhauses verworfen hätte, was dieses hart vor Sessionsschluß mit gleicher Münze heimzahlte. Seitdem sind die drei Städteordnungen aus der Reactionszeit bis heute in Geltung geblieben. Die Verwaltungsreform aber wurde erst nach mehreren Jahren unter gänzlich veränderten Verhältnissen wieder aufgenommen.

VIII

Zu dem unvergänglichen Ruhme des Staates der Hohenzollern gehört auch, daß er zuerst unter den größeren Landesherrschaften des Deutschen Reiches den Angehörigen der drei großen christlichen Bekenntnisse nicht nur „Duldung", sondern staatsrechtliche Gleichstellung gewährt hat. Freilich ist dieser für die Mitte des sechzehnten Jahrhunderts noch „grundstürzende" Gedanke nicht zu einer Stunde bei einem Herrscher fertig hervorgetreten. Jedem aufrichtigen Glaubensbekenntnisse ist das Gefühl eingewurzelt, daß nur in seiner Mitte die Seligkeit sicher verbürgt, für die außen Stehenden auf's höchste gefährdet wenn auch nicht unmöglich sei. Darum ist schon die rückhaltlose Duldung, geschweige die rechtlich gleiche Behandlung abweichender Bekenntnisse ohne eine gewisse innere Erhebung über die Einseitigkeit jedes einzelnen undenkbar. Als Kurfürst Johann Sigismund von Brandenburg zum reformirten Bekenntnisse übertrat, war er sich des „Rechtes der Reformation" wohl bewußt, das seit einem Jahrhundert in anderen deutschen Gebieten selbst wiederholt in entgegengesetzter Richtung ausgeübt worden war. Wenn er sich gleichwohl begnügte, für seine neuen Glaubensgenossen nur gleiches Recht zu verlangen, „Niemanden seines Glaubens und seiner Religion wegen in einigerlei Wegen beunruhigen zu lassen" und „sich der Herrschaft über die Gewissen mit nichten anmaßen" zu wollen versicherte, so war dies der erste

Ausdruck jener irenischen Richtung, die zwei Jahrhunderte später die „unirte" Kirche begründet hat. Um aber in die volle Gleichheit des Rechts ohne inneren Zwang auch die Katholiken aufzunehmen, gehörte, wenn nicht die Gleichgültigkeit gegen allen positiven Glauben, so doch die Erkenntniß, daß, obwohl Niemand erst Mensch und dann Deutscher oder Franzose, sondern nur als Deutscher, als Angehöriger eines bestimmten Volkes Mensch ist, doch Niemand katholisch oder evangelisch sein kann, ohne erst Christ zu sein. In jedem Einzelnen müssen die gemeinsamen christlichen Grundlehren Wurzel gefaßt haben, ehe ihnen die Unterscheidungslehren der Bekenntnisse aufgepfropft werden können, und dieses Gemeinsame der christlichen Anschauungen ist ein Grundbestandtheil der europäischen Gesittung und ein Band der europäischen Völkergemeinschaft.

Von dieser Erkenntniß war, ebensoweit wie Johann Sigismund, als er sich rühmte, „im geliebten Vaterlande Kur- und Mark-Brandenburg" abgethan zu haben, was noch etwa „von papistischer Superstition in Kirchen und Schulen übrig geblieben", auch noch der große Kurfürst entfernt, als er in seinem Testament von 1667 schrieb: „Die Kur Brandenburg und Pommern ist gottlob von päpstlichen groben Greueln und Abgötterei gänzlich befreit." Nach 1679 erließ er den Befehl, katholische Geistliche „fest zu machen", die in der Residenz Messe gelesen haben sollten, und zehn Jahre früher war, als der kaiserliche Gesandte dem Kurfürsten nach Königsberg gefolgt war, seinem in Berlin zurückgebliebenen Geistlichen untersagt worden, in der Gesandtschaftswohnung Messe zu lesen. Erst die katholischen Soldaten Friedrich Wilhelms I. haben dem katholischen Gottesdienste den Weg in die Mark und nach Pommern eröffnet. — In den übrigen Landen des großen Kurfürsten wurde den Katholiken zunächst an Recht nur zugestanden, was durch den Westphälischen Frieden und die Verträge verbrieft war, durch die der Kurfürst die einzelnen Gebiete erworben oder gesichert hatte. Aber darin ragte er weit über die Fürsten seiner Zeit hervor, daß er diese vertragsmäßigen Zugeständnisse nicht als erzwungene ansah, mit denen er sich so eng wie möglich abfinden könne, sondern sie im Geiste eines aufrichtigen landesherrlichen Wohlwollens gegen seine katholischen Unterthanen ausführte und

zu jeder Stunde bereit war, sie zu erweitern, wenn er damit den eigenen Glaubensgenossen unter katholischen Regierungen einige Erleichterung verschaffen konnte. Auf diesem Wege sind ihm schrittweise die beiden ersten Könige gefolgt: aber es gehörte auch nach der beträchtlichen Vermehrung der katholischen Unterthanen des Staates durch den Erwerb Schlesiens die ganze Regierungszeit Friedrichs des Großen dazu, um mit der vollen Gewissensfreiheit die volle rechtliche Gleichstellung der „aufgenommenen Kirchengesellschaften“ mit gleicher Unterwerfung unter die Staatsgewalt zu zeitigen, wie sie im Allgemeinen Landrecht zum Ausdruck gebracht sind. Und wie jene aus der vertragsmäßigen Duldung, so hatte sich diese aus der Vorstellung eines auch die katholischen Unterthanen umfassenden landesherrlichen Episkopats herausschälen müssen, die dem Anspruche des Papstes auf fortdauernde kirchliche Obergewalt auch über die abgefallenen Protestanten gleichwerthig war.

Das stetige Sinken der Macht des Papstthums von den Tagen des Großen Kurfürsten bis zum Ende des achtzehnten Jahrhunderts erklärt hinreichend, daß es bis dahin wohl zu vielfachem Zusammenstoß zwischen Staats- und Kirchengewalt, aber nicht zu allgemeinen dauernden Kämpfen gekommen ist. Die Aufgabe, für das Verhältniß der beiden Mächte eine feste Grundlage zu schaffen, trat an den preußischen Staat erst heran, als in dem Augenblicke seiner territorialen Wiederherstellung, die ihm zwei Fünftel katholischer Angehörigen gab, jene stark rückläufige Bewegung zu Gunsten des Papstes begann, von der die nichtkatholischen Mächte fast in erster Reihe ergriffen wurden. Wie die Staatsmänner der Stein-Hardenberg'schen Zeit diese Aufgabe erfaßten, zeigt die Art des Vollzugs der von Niebuhr angebahnten und von Hardenberg selbst abgeschlossenen „Verabredungen“ mit der römischen Curie über „Einrichtung, Ausstattung und Begrenzung der Erzbisthümer der katholischen Kirche des Staates und aller darauf Bezug habenden Gegenstände.“ Der Papst erließ die Bulle vom 16. Juli 1821, welche alle zur Ausführung der „Verabredungen“ gehörenden Einrichtungen der katholischen Kirche in Preußen festsetzte; ein königlicher Erlaß sprach die „Bewilligung und Sanction dieser sachlichen Verfügungen“ aus, „kraft deren diese Verfügungen als bindendes

Statut der katholischen Kirche des Staates von allen, die es angeht, zu beachten" seien, und zwar geschieht diese Bewilligung „vermöge meiner Majestätsrechte und diesen Rechten unbeschadet." Damit ist allerdings in den Worten „das Staatshoheitsrecht gegenüber der Kirche" gewahrt. Der König spricht nur von einer „katholischen Kirche in Preußen" und behandelt sie als Genossenschaft im Staate, der er ein „bindendes Statut" zugesteht. Aber in der That ist doch dieses Statut erlassen von einer völkerrechtlich als souverän anerkannten Macht außerhalb des Staates, und für die „katholische Kirche in Preußen" nicht als eine selbständige, auf den Umfang des Staates beschränkte Genossenschaft, sondern als ein untrennbares Glied der untheilbaren katholischen Gesammtkirche. Die „Wahrung der Staatshoheitsrechte" im Königlichen Erlaß sieht daher einer protestatio facto contraria verzweifelt ähnlich.

Die evangelischen Kirchen sind von ihrem Ursprunge an, wenn auch in verschiedener Weise, derart mit dem Staate verwachsen, in dem sie die Herrschaft erlangten, daß die Anhänger ihrer Bekenntnisse, denen unter einer katholischen Regierung Duldung gewährt wurde, niemals daran denken konnten, sich eine über die Grenzen dieses Staates hinausreichende kirchliche Ordnung zu geben. Diese Kirchen können also nirgend etwas anderes sein als Genossenschaften im Staate, und ihrer Unterordnung unter die Staatsgewalt kann eine äußere Grenze nicht gezogen werden, ihr sittlicher Widerstand gegen Anforderungen, die dem Gewissen ihrer Angehörigen widerstreiten, findet an den Glaubensgenossen außerhalb des Staates nur die Kraft sittlicher Ermuthigung, nicht die Stütze einer festen Macht. Die katholische Kirche aber hat zu einer Zeit, als der heutige Staat erst in den Anfängen der Ausbildung seiner Staatsgewalt stand, sich eine staatähnliche Ordnung gegeben, indem auf dem Boden der alle Staaten durchdringenden christlichen Sittlichkeit eine selbständige Rechtsbildung, und vermöge dieser eine Verwaltung und Rechtsprechung geschaffen wurden, die den staatlichen Einrichtungen gleicher Art weit vorauseilten und ihnen zum Vorbilde gedient, wie die ausführenden Kräfte dazu geliehen haben. So gewiß der Ausbau des heutigen Staates nur möglich war unter der Bedingung, daß auch der katholische sich in einem gewissen Maße von der Macht

der Kirche unabhängig machte, so unmöglich ist es für den einzelnen Staat, diese Macht der Kirche zu brechen, deren Oberhaupt die Anerkennung seiner völkerrechtlichen Souveränität bei den nicht katholischen Mächten behalten hat, auch nachdem der Papst aufgehört hat, weltlicher Herrscher zu sein. Soweit er überhaupt katholische Unterthanen hat — und dem kann sich in der heutigen Verkehrsentwickelung keiner mehr entziehen — und soweit er diesen die bürgerliche Gleichstellung gewähren muß, die eine Forderung der heutigen Gesittung ist, kann sich kein Staat der Thatsache verschließen, daß dieser Theil seiner Unterthanen einem Verbande angehört, der die ganze Erde umspannt und an dem festzuhalten Gewissenspflicht jedes Katholiken ist, an dem er aber auch den sichersten Halt für sein Handeln und Unterlassen findet. Will er diese gleichwohl um der Rechtsgleichheit aller seiner Angehörigen willen als Genossenschaft innerhalb seiner Grenzen behandeln, so muß er doch einsehen, daß dies im Grunde eine Fiction ist, die sich bei vorsichtiger und buchstäblich diplomatischer Behandlung der Dinge zur Noth aufrecht halten, aber niemals mit Gewalt durchführen läßt, wenn erst der offene Widerspruch hervorgerufen ist. Eben darum aber kann die Anerkennung der katholischen Kirche als „freier Kirche im freien Staate“ nur die Unterwerfung des ohnmächtigen Staates unter die allmächtige Kirche bedeuten. Der wahrhaft paritätische, der Rechtsstaat darf nicht gestatten, daß einer seiner Unterthanen sich gegen seine nothwendigen Anforderungen hinter einem wirklichen oder vorgeblichen Gewissen deckt, und muß alles verhindern, was mit dem Gemeinwohl aller seiner Unterthanen unverträglich ist. Aber er ist für das eine wie für das andere auf seine natürlichen Machtmittel angewiesen, und muß sich darum hüten, etwas zu fordern, was er nicht erzwingen, und etwas zu verbieten, was er nicht hindern kann, überhaupt oder ohne eine unverhältnißmäßige Anspannung seiner Mittel, die sie erschöpfen oder abstumpfen muß.

In beiden Richtungen zugleich einen argen Mißgriff zu thun, war der preußischen Regierung noch unter demselben Könige begegnet, der die „Verabredungen“ mit der Curie vollzogen hatte. Das ehrliche Gefühl ohne die klare Erkenntniß des begangenen Fehlers hatte bei dem Nachfolger jenen Rückschlag in die entgegen-

gesetzte Richtung zur Folge, der es zuletzt als Krönung eines von der Cultusverwaltung des absoluten Königthums errichteten Gebäudes erscheinen ließ, als aus den Frankfurter Grundrechten der Grundsatz der „selbständigen Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten" durch die Kirche, aber ohne den Zusatz, daß sie „den allgemeinen Staatsgesetzen unterworfen bleibt", in die preußische Verfassung aufgenommen wurde. Für die evangelische Kirche stellt dieser Satz nur erst die Aufgabe ihrer Ablösung von dem landesherrlichen Episkopat, auf die Friedrich Wilhelm IV. in dunkelm Drange hingearbeitet, von deren Ausführung indeß Niemand eine klare Vorstellung hatte. Was aber der Satz für die katholische Kirche bedeutete, erfuhr die Regierung alsbald, als auf die Anregung des Cultusministers zu Verhandlungen über die Ausführung der Verfassungsbestimmungen von den Bischöfen geantwortet wurde: solcher Verhandlungen bedürfe es nicht, da die katholische Kirche vollkommen in der Lage sei, die selbständige Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten in die Hand zu nehmen. Das wurde denn auch so eifrig betrieben und fand so wenig Einrede, daß König Wilhelm bei seiner Krönung mit unfreiwilliger Ironie sagen konnte: „Es gereicht mir zur Genugthuung, die Verhältnisse der katholischen Kirche für den Bereich meines ganzen Staates durch Geschichte, Gesetz und Verfassung wohlgeordnet zu sehen."

Verschiedene Umstände wirkten zusammen, daß noch bis gegen Ende des Jahrzehnts von keiner Seite die Neigung aufkam, an diesen Verhältnissen zu rühren. Mit den Altliberalen hatte die „katholische Fraction" in der Reactionszeit Schulter an Schulter gestanden, in dem beginnenden Verfassungsconflict suchte sie eine vermittelnde Stellung so lange festzuhalten, bis sich der größte Theil ihrer Wähler zur Fortschrittspartei verlaufen hatte. Nun mußte diese auf die Stimmung ihrer neuen Wahlkreise so sorglich achten, wie die freiconservative, die sie ihr nach dem Umschwung von 1866 streitig machte; und die Regierung sah nicht oder wollte nicht sehen, wie stark die Erregung, wenn nicht Erbitterung in katholischen Kreisen über die Ausschließung Oesterreichs aus Deutschland war, die sich am schärfsten, aber auch am reinsten in Mallinckrodt ausprägte. Endlich brachte der süße Pöbel der freisinnstrotzenden

Hauptstadt die Lawine ins Rollen. Der Frauenverein zu St. Hedwig hatte im Sommer 1869 eine von ihm unterhaltene Knabenwaisen-anstalt nach Moabit verlegt und dort neben vier Franciskaner-Laienbrüdern zur Pflege der Knaben zwei Dominikaner-Priester für die Seelsorge aufgenommen. Die Eröffnung der neuen Anstalt wurde für die eines „Klosters" gehalten oder ausgegeben, es erhob sich ein Auflauf mit „groben Excessen", die unter dem Namen des Moabiter Klostersturms denkwürdig geblieben sind. Da das „Volk" nicht Unrecht haben konnte, wurden in freisinnigen Kreisen Massen-petitionen an das Abgeordnetenhaus zusammengebracht, die „in Erwägung, daß schon vor Jahrhunderten das Deutsche Volk in den Mönchs- und Nonnenklöstern die Pflanzstätten des Aberglaubens, der Faulheit und der Unzucht erkannt hat" und daß es „Ehren-pflicht jedes denkenden Menschen (wie des Buchbinders Krebs und ähnlicher) ist, mit allen gesetzlichen Mitteln für die Aufhebung der Klöster, Ausweisung der Jesuiten und vor allen Dingen für die Aufhebung des mit Rom geschlossenen Concordats(!) vom Jahre 1821 in die Schranken zu treten", die „Aufhebung sämmtlicher etwa noch(!) bestehenden Klöster" und vor allem die „Schließung des Klosters" in Moabit verlangten. Da die Commission des Abgeordnetenhauses aus diesen Anträgen sorgfältig die Rechtsfrage des Bestandes von Klöstern und anderen Niederlassungen von Orden und geistlichen Genossenschaften herausschälte, so war es nicht nöthig und darum gewiß ungehörig, jene Ausbrüche einer wüsten Halb-bildung in einem amtlichen Aktenstücke zur allgemeinsten öffentlichen Kenntniß zu bringen. Auf Grund von Angaben in katholischen Schriften und der Nachweisungen des Cultusministers wurde fest-gestellt, daß damals in Preußen 826 „Stationen" oder Anstalten von 48 Orden und Genossenschaften mit 5826 Mitgliedern — darunter 5109 weiblichen — bestanden, von denen 751 mit 5281 Mit-gliedern der Krankenpflege, der Erziehung und Besserung und dem Unterrichte sich widmeten — das waren die „Pflanzstätten der Faulheit und Unzucht." Die in der Commission auf Grund des Allgemeinen Landrechts, des Edicts vom 20. Oktober 1798 über die geheimen Gesellschaften und Verbindungen, des Edicts vom 30. Oktober 1810 über die Säcularisation der Klöster und geist-

lichen Stifte und der diesen entsprechenden französischen und westphälischen Zwischengesetzgebung erhobenen Einwendungen gegen die rechtliche Zulässigkeit dieser klösterlichen Niederlassungen wurden von den Commissaren der Minister des Cultus, des Inneren und der Justiz übereinstimmend zurückgewiesen. Allerdings nicht ohne jene grobe bureaukratische Sophistik, die sich in der gesetzlosen Verwaltung zweier Jahrzehnte eingenistet hatte, wie daß das Landrecht, das ohne Weiteres allen „aufgenommenen Stiften, Klöstern, Orden mit andern Corporationen im Staate gleiche Rechte“ verliehen, auf die jetzt bestehenden Anstalten dieser Art deshalb nicht anwendbar sei, weil sie die nach der Verfassung nur durch Gesetz mögliche Ertheilung von Corporationsrechten nicht erlangt hätten — oder daß die geistlichen Orden und Genossenschaften unter den in der Verfassung neben den Kirchen genannten „Religionsgesellschaften“ begriffen seien. Mit besserem Grunde aber wurde für die Auslegung der Verfassungsbestimmungen, mit der die Anwendung der älteren Gesetzgebung nicht mehr verträglich sei, auf die Verhandlungen der Verfassungsrevision und die zwanzigjährige unbestrittene Verwaltungspraxis verwiesen. Die Mehrheit der Commission trat der entgegengesetzten Ansicht bei und beantragte, die Staatsregierung aufzufordern: 1) die beschränkenden Bestimmungen der preußischen Landesgesetzbung, insbesondere „der noch zu Recht bestehenden“ Vorschriften des Allgemeinen Landrechts u. s. w. zur Ausführung zu bringen, 2) auch eine Umgehung dieser Beschränkungen in Form von Concessionen und Incorporationen für Waisenhäuser u. s. w. nicht zuzulassen, 3) insbesondere a) Concessionen und Corporationsrechte für Anstalten dieser Art nicht an Personen zu ertheilen, welche geistlichen Gesellschaften zugehören, b) im Wege des Aufsichtsrechts eine „aktive Betheiligung“ von Mitgliedern geistlicher Gesellschaften an der Leitung und Verwaltung derartiger Anstalten nicht zu gestatten. An sachlicher Begründung ist zumal für die letzte äußerste Spitze dieses Antrages im Bericht nur zu finden, „die Staatsregierung erscheine in der jetzigen Lage der Dinge außer Stande, eine Garantie für die fortdauernden Tendenzen solcher Institute zu übernehmen, insbesondere die Grundsätze der preußischen Unterrichtsverwaltung im Sinne der Parität und des confessionellen Friedens aufrecht zu

erhalten, wenn die dauernde Leitung solcher Institute in den Händen eines Personals liege, dessen Wirksamkeit im Sinne des confessionellen Friedens durch die Geschichte sicherlich nicht bestätigt werde." — Als die Abgeordneten Reichensperger, Mallinckrodt und Windthorst nachdrücklich darauf drangen, daß der Bericht noch vor Sessionsschluß zur Verhandlung im Hause gelange, weigerte sich dem die Mehrheit auf den Grund des Grafen Schwerin hin, es liege gar keine Veranlassung vor, den Petitionären(!) ein „vorzugsweises Recht" auf Berathung des Gegenstandes außerhalb der „bestehenden Reihenfolge" einzuräumen. Nach der Erklärung Mallinckrodt's: „ich betrachte den Bericht und die Anträge der Commission als einen den gesammten Katholiken hingeworfenen Fehdehandschuh, und wir sind nicht gesonnen, ihn liegen zu lassen", war es nicht zum Verwundern, daß damit bei den Wahlen des folgenden Herbstes Ernst gemacht wurde, und selbst Bischöfe in offenen Erlassen ihre Diöcesanen aufforderten zur Wahl von „Männern, welche mit Entschiedenheit einstehen werden für die Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Freiheit und Selbständigkeit der Kirche und den ihr gebührenden Einfluß auf die Schule, Ehe und Familie, sowie auf die Bildung und Entwicklung der so überaus heilsam wirkenden religiösen Genossenschaften."

Die Rechtsansicht der Commission, daß die Geltung der landrechtlichen Bestimmungen des Staatshoheitsrechts über die Kirchen die Verfassung und die Art, wie sie seit zwanzig Jahren gehandhabt worden, überdauert habe, hatte sich bald in weiterem Umfange als nur in Anwendung auf Klöster und ähnliche Anstalten zu erproben. Noch vor den Wahlen und gleichzeitig mit dem Beginne des deutsch-französischen Kriegs erging der Beschluß des Vaticanischen Concils über die Unfehlbarkeit des Papstes ex sese, non autem ex consensu ecclesiae (18. Juli 1870). Graf Bismarck hatte sich der Anwandlung des Grafen Arnim, für einen protestantischen Fürsten die Zulassung eines „Orators" beim Concil zu erlangen, kühl entzogen. Wenn es mit dieser Zurückhaltung nicht unvereinbar gewesen war, auf die preußischen Bischöfe im Sinne der Mäßigung zu wirken, so enthielt sich wiederum die preußische Regierung mit gutem Grunde, der Verkündung und Einschärfung

des neuen Glaubens irgend ein Hinderniß in den Weg zu legen, da sie doch keinen ihrer katholischen Unterthanen hindern konnte zu glauben, was er auf irgend welchem Wege von seinen kirchlichen Oberen zu glauben gelehrt wurde. Noch weniger durfte es einer paritätischen Regierung beikommen, die aus dem Kreise der gebildetsten und aufrichtigsten Katholiken entstandene s. g. altkatholische Bewegung gegen die Vaticanischen Beschlüsse als solche zu fördern. Eine ganz andere Frage war, ob nicht der Regierung die Pflicht oblag, diejenigen katholischen Geistlichen, die sich einem Bekenntnisse versagten, das bis dahin Niemand von ihnen gefordert hatte, und die darüber den bischöflichen Censuren verfielen, mindestens im Bezuge der staatlichen Dotation ihrer Stelle zu erhalten und mit Zustimmung der Gemeinde auch im Genusse ihres Pfarrgutes zu schützen. Diese Frage wurde thatsächlich dadurch entschieden, daß ehe die Regierung sich besonnen, der erste Geistliche der wehrlos aus seinem Pfarrsitze weichen mußte, jede Nachfolge abschreckte, so daß den Altkatholiken vorweg fast jeder Einfluß auf die ländlichen Massen abgeschnitten war.

Es gab indeß geistliche Stellungen genug, bei denen weltliche und geistliche Obere derart zusammentrafen, daß die ersteren dem Vorgehen der letzteren nicht unthätig zusehen konnten. Der Bischof Krementz von Ermland hatte noch im Herbst 1870 den Religionslehrer Wollmann am Gymnasium und den Direktor Treibel am Lehrerseminar zu Braunsberg aufgefordert, eine Erklärung über ihre Stellung zu den Beschlüssen des Vaticanischen Concils abzugeben. Das Provinzialschulcollegium zu Königsberg verfügte darauf am 21. Dezember, daß Wollmann als „unmittelbarer Staatsbeamter" nicht verpflichtet sei, in dieser Angelegenheit eine Erklärung abzugeben. Als nunmehr der Bischof beiden Geistlichen die missio canonica zur Ertheilung des Religionsunterrichts entzog, erwiderte ihm der Cultusminister von Mühler auf seine Anzeige, daß er den Maßnahmen des Bischofs „in Beziehung auf das von den Betheiligten bekleidete Staatsamt eine rechtliche Wirkung nicht zugestehen könne" und auf eine weitere Eingabe, er sei „nicht gesonnen, dem Wollmann in Ertheilung des Religionsunterrichts Hindernisse in den Weg zu legen." Das Provinzialschulcollegium machte diesem

sogar zur „Pflicht, die ihm übertragenen Lectionen nach wie vor abzuhalten" und weigerte auch den Eltern der Schüler des Gymnasiums die nachgesuchte Dispensation vom Besuche des Religionsunterrichts. In einem Bescheide vom 29. Juni bestätigte der Minister beides, weil Wollmann „heute noch dasselbe lehrt, was er vor dem 18. Juli 1870 mit Zustimmung der Kirche gelehrt hat" und „der Staat keine Veranlassung hat, ihn zu nöthigen, daß er etwas anderes lehren soll, oder ihn, weil er sich dessen weigert, in seinem Amte zu beunruhigen." Durch die Versagung der Dispensation von einem obligatorischen Lehrgegenstand sei die Gewissensfreiheit nicht verkümmert, da „eine gesetzliche Nöthigung zum Besuch des Gymnasiums in Braunsberg oder eines Gymnasiums überhaupt nicht bestehe." Der Bischof setzte den Kampf bis zum Ende des Jahres fort, die übrigen preußischen Bischöfe, denen ähnliche Conflicte drohten, unterstützten ihn mit einer Eingabe an den König. — Herr von Mühler blieb starr, auch nachdem der Abgeordnete Reichensperger im Abgeordnetenhause (am 12. Dezember) einen Antrag eingebracht, die „Erwartung" auszusprechen, daß der Erlaß vom 29. Juni werde zurückgenommen und katholischen Schülern der Besuch des Gymnasiums zu Braunsberg möglich gemacht werden, „ohne gezwungen zu sein, dem Religionsunterrichte eines aus dem Kirchenverbande ausgeschlossenen Religionslehrers beizuwohnen." Es war eine der ersten Amtshandlungen des neuen Cultusministers Dr. Falk, diese Ungeheuerlichkeit durch einen allgemeinen Erlaß vom 29. Februar 1872 zu beseitigen, welcher die Dispensation vom Religionsunterricht überall gestattete, „sofern ein genügender Ersatz dafür nachgewiesen wird", d. h. „in der Regel" der Unterricht eines „ordinirten Geistlichen oder qualificirten Lehrers."

Dafür fand Dr. Falk alsbald Anlaß, in einer anderen Sache den Streit mit dem Bischof von Ermland aufzunehmen. Am 4. Juli 1871 hatte dieser gegen den Religionslehrer Wollmann und den Professor Michelis „die Strafe der großen Excommunication" verhängt „wegen hartnäckiger und bewußter Leugnung kirchlicher Glaubensentscheidungen." Die Decrete waren in der Pfarrkirche zu Braunsberg von der Kanzel verkündet und in dem Pastoralblatt für die Diöcese Ermland eine Belehrung über die

Folgen der großen Excommunication dahin gegeben, daß die Gläubigen, mit Ausnahme der Eltern, leiblichen Kindern, Dienstboten und „dergleichen Personen", streng verpflichtet sind, mit einem namentlich von der Kirche Ausgeschlossenen „keinen Verkehr zu pflegen, mag dieser in Besuchen, Grüßen, Unterricht u. s. w. bestehen." Unter Vorhalt dieser Thatsachen sprach der Cultusminister Dr. Falk in einem Schreiben vom 11. März 1872 an den Bischof Krementz aus, daß die große Excommunication „durch die Aechtung, mit welcher sie den von ihr Betroffenen nach allen Richtungen des socialen Lebens belegt, neben der kirchlichen zugleich eine bürgerliche Bedeutung hat, und darum eine einseitige Verhängung derselben durch den kirchlichen Oberen nicht für zuläßig erachtet werden kann. Ein derartiges Vorgehen stellt sich vielmehr als eine Verletzung der dem Schutz des Staates anheimfallenden Gerechtsame seiner Angehörigen und als ein Eingriff der Kirchengewalt in das bürgerliche Rechtsgebiet dar, welchem der Staat zu wehren befugt und verpflichtet ist." Dies gelte um so mehr, als das „positive Landesgesetz" (A. L. R. II, 11 § 57) bei Ausschließungen von der Kirchengemeinschaft, soweit damit nachtheilige Folgen für die bürgerliche Ehre verbunden sind, ausdrücklich die Einholung der Staatsgenehmigung vorschreibe. „Mit Zustimmung des Staatsministeriums" richtete demnach der Cultusminister an den Bischof „das ergebene Ersuchen", den Widerspruch, in welchem seine Censur-Dekrete mit den Landesgesetzen stehen, in geeigneter Weise zu beseitigen und diese Beseitigung zur Kenntniß seiner Diocesanen zu bringen. — Der Bischof Krementz hatte einigen Grund, über dieses „Ersuchen" verwundert zu sein, da er selbst kaum ein halbes Menschenalter zuvor als Pfarrer der Stadt, in der damals König Wilhelm noch als Prinz von Preußen residirte, mit der ganzen mittelalterlichen Schauerzurüstung den großen Bann über einen schlichten Bürger ausgesprochen hatte, der nach gerichtlicher Scheidung eine zweite Ehe nach bürgerlichem Recht geschlossen — ohne daß ihn darum die Staatsbehörde belästigt hätte. Vielmehr ist es offenbar derselbe Fall „eines Excommunicirten der Trierer Diöcese", auf den sich der Bischof in seiner Antwort dafür beruft, daß „eine Beschwerde gegen eine wirkliche Ausführung des Meidungsverbots"

durch Erkenntniß des Gerichtshofes zur Entscheidung von Competenzconflicten zurückgewiesen worden sei aus dem Grunde, daß die Excommunication nur eine kirchliche Strafe sei, „die nicht über das Gebiet der Kirchengemeinschaft hinausgeht." Der Bischof berief sich ferner für die Aufhebung der vom Minister angezogenen Vorschrift des Landrechts durch Art. 15 der Verfassung auf eine Entscheidung des Obertribunals, die aussprach, daß anderenfalls „die dort garantirte Freiheit und Selbständigkeit der Kirche eine illusorische wäre und ihr damit das Recht bestritten würde, welches man jeder anderen Gesellschaft der Vereinigung zugesteht, unfügsame Mitglieder aus ihrer Mitte zu entlassen" und auf ein Rescript des Cultusministers von Ladenberg, welches aussprach: „Eine Einwirkung auf die Ausübung der kirchlichen Disciplinargewalt von Seiten der Staatsbehörden kann, nach den in der Verfassungsurkunde enthaltenen Grundsätzen, nicht ferner stattfinden." — Ohne auf diese und andere Rechtausführungen irgend einzugehen, sprach der Cultusminister sein „höchstes Befremden" darüber aus, daß der Bischof „die kirchlichen Verordnungen über die Staatsgesetze stelle" und die Frage, ob den letzteren zu „gehorchen" sei, „in das Ermessen der geistlichen Oberen stelle." Er verfügte mit richterlicher Machtvollkommenheit, daß § 57 II 11 A. L. R. durch die Verfassung nicht aufgehoben sei, „ersuchte" den Bischof nochmals „ergebenst", dem Beschlusse des Staatsministeriums gemäß zu verfahren. Er schloß mit der Erklärung, daß wenn der Bischof diese „Forderung" ablehne, die Staatsregierung in dieser „Weigerung, die Staatsgesetze zu befolgen, den Bruch der amtlichen Beziehungen des Bischofs zu den Organen des Staates erblicken, und demgemäß verfahren würde, insoweit es die gegenwärtige Gesetzgebung gestattet." Wenn aber „letztere zur Wahrung der staatlichen Rechte gegen Beeinträchtigung der Staatshoheit und des bürgerlichen Friedens nicht ausreichende Mittel gewähren sollte", würde sie „der Landesvertretung die zu diesem Zwecke erforderlichen Vorlagen machen."

Hier findet sich, am 31. Mai 1872, nach einer oben erwähnten Andeutung des Fürsten Bismarck im Kampfe um das Schulaufsichtsgesetz, die erste bestimmte Ankündigung der Vorlagen, aus denen die „Maigesetze" des folgenden Jahres hervorgegangen sind.

Gewiß würde die Regierung wohlgethan haben, diese Klärung der Gesetzgebung abzuwarten, wenn sie dem geltenden Rechte nicht hinreichend vertraute, um es im Wege einer Anklage wegen Beleidigung des „unmittelbaren Staatsbeamten" Dr. Wollmann durch die Gerichte oder auch nur mit Erhebung des Competenzconflicts abermals durch den Gerichtshof für Competenzconflicte feststellen zu lassen. Da griff die Hand des Kriegsministers rücksichtsloser in die vorsichtig gezogenen Kreise der Cultusverwaltung ein. Er hatte Anfang Januar die evangelische Garnisonkirche zu St. Pantaleon in Köln, die zugleich im Simultangebrauch dem katholischen Militärgottesdienste diente, den dortigen Altkatholiken zur Mitbenutzung eingeräumt, ohne von dieser Absicht vorher dem katholischen Feldpropste, der seit 1868 mit der Würde und den Befugnissen eines unmittelbar dem Papste untergeordneten Bischofs an der Spitze der katholischen Militärgeistlichkeit in Preußen stand, Kenntniß zu geben. Alsbald eröffnete der Feldpropst Bischof Namszanowski dem Divisionspfarrer in Köln, daß falls in der Pantaleonskirche „in sakrilegischer Weise von einem excommunicirten Pastor Altardienste vorgenommen werden, Ihnen die Kirche eo ipso geschlossen ist." Demgemäß stellte der Divisionspfarrer, als am 2. Februar die Altkatholiken ihren ersten Gottesdienst in der Kirche gehalten, den katholischen Militärgottesdienst in derselben ein. Der Kriegsminister hatte den Feldpropst schon am 19. Januar gebeten, „der katholischen Militärgemeinde in Köln entweder die Wiederbenutzung der St. Pantaleonskirche in den durch die Vorschriften der katholischen Kirche gezogenen Grenzen möglich zu machen, oder zu gestatten, daß die katholischen Militärpersonen nicht in eine Kirche gezwungen würden, die dem katholischen Priester durch die Gesetze der Kirche interdicirt sei." Gleichwohl erließ Graf Roon am 1. März an den Gouverneur von Köln die Weisung, den katholischen Militärgottesdienst in der Pantaleonskirche, sowie es bisher ortsgebräuchlich gewesen, wieder anzuordnen und den Divisionspfarrer mit dem erforderlichen Befehle zu dessen Abhaltung alsbald zu versehen. Dem Feldpropst wurde dieser Erlaß am 2. März zugefertigt mit der Auflage, die an den Divisionspfarrer erlassene, ihm die Abhaltung des Gottesdienstes untersagende Ver-

fügung unverzüglich zurückzunehmen; gleichzeitig wurde er „auf seine Stellung als Militärbeamter und die Pflicht, den Befehlen des Kriegsministers als seines unmittelbaren Vorgesetzten nachzukommen" aufmerksam gemacht. Der Kriegsminister nahm dann (6. März) von seiner „Auflage" vorläufig Abstand auf die Mittheilung des Feldpropstes, daß er dem Papste die Sache zur Entscheidung vorgelegt habe. Inzwischen stellte sich ein neuer Conflict heraus wegen des Pfarrers Grunert in Insterburg, dem der Feldpropst „wegen seines hartnäckigen Widerstandes" gegen das Vaticanische Decret die Militärseelsorge entzogen hatte. Indem er bestritt, zu der vorgängigen Anzeige einer solchen Maßregel „nach dem apostolischen Breve vom 22. Mai 1868" verpflichtet zu sein, verwahrte er sich zugleich gegen die „Insinuation", in die Kategorie der Militärbeamten zu gehören „als eine den Gesetzen der Kirche widerstreitende und mit dem Amte des katholischen Feldprobstes unvereinbare." Am 21. Mai berichtete der Feldpropst dem Kriegsminister, daß der Papst sein Verfahren in der Kölner Angelegenheit nicht nur gebilligt, sondern auch für lobwürdig erklärt und ihm zur Pflicht gemacht, nichts zu versäumen, „um die Gefahr einer kirchlichen Gemeinschaft mit den Häretikern wie auch die Gefahr des Abfalles und des Aergernisses zu vermeiden", daß er deshalb „dem Divisionspfarrer das Verbot der Benutzung der Pantaleonskirche wieder habe zugehen lassen." Darauf folgte am 28. Mai ein gemeinschaftlicher Erlaß des Kriegs- und Cultusministers an den Bischof Namszanowski, durch den sie „seine Suspension vom Amte des Feldpropstes" verfügten, weil „er sich im Zustande der Auflehnung gegen die dienstlichen Anordnungen seiner vorgesetzten Behörde" befinde. Ein weiterer Erlaß des Kriegsministers vom 29. Mai wies die Generalcommando's an, in gleicher Weise gegen die katholischen Militärgeistlichen zu verfahren, die „durch Handlungen oder Unterlassungen zu erkennen geben, daß sie nicht gesonnen sind, ihren militärischen Vorgesetzten den Gehorsam zu leisten, den sie ihnen als Militärbeamte schuldig sind", und in diesem Falle den Mannschaften katholischer Confession zu überlassen, ihr kirchliches Bedürfniß nach eigenem Ermessen zu befriedigen.

Es wird gewiß der unbefangenen Beurtheilung nicht leicht einleuchten, daß es eine Gewissensfrage für den katholischen

Geistlichen ist, eine Kirche, die er jahrelang in Gemeinschaft mit Protestanten benutzt hat, nicht auch in Gemeinschaft mit anderen „Häretikern" weiter zu benutzen — aber kaum leichter, daß es angezeigt sei, die Entscheidung einer solchen Gewissensfrage dem „Befehle" eines „militärischen Vorgesetzten" zu überlassen. Noch weniger ist die Erwartung der Regierung verständlich, daß, nachdem sie erst vier Jahre zuvor ein päpstliches Breve erwirkt, um die Stellung eines selbständigen Feldpropstes zu schaffen, und die „Ernennung" dieses Feldpropstes durch den Papst als die Vorbedingung seiner staatlichen Bestallung anerkannt hatte, dieser Feldpropst sich schlechthin „als Militärbeamter" den „Befehlen" des Kriegsministers untergeordnet ansehen werde — am wenigsten die Auffassung, daß er sich deshalb in „Auflehnung" gegen den „militärischen Vorgesetzten" befinde, weil er in einer kirchlichen Angelegenheit der Weisung des Papstes gefolgt war. Die einmal an dieser Stelle bekundete Auffassung übertrug sich aber nun auch auf das Verhältniß zum Bischof Krementz, der nicht müde geworden war, gegen den Erlaß vom 21. Mai eine rechtliche Gegenvorstellung zu machen und dann beim Könige die Erlaubniß nachsuchte, bei der im September bevorstehenden Erinnerungsfeier an die Vereinigung Ermlands mit der Monarchie „die Gesinnungen der Treue und Ergebenheit des ermländischen Clerus persönlich aussprechen zu dürfen." Der König forderte nun den Bischof auf „rückhaltslos zu erklären, daß er gewillt sei, den Staatsgesetzen in vollem Umfange Gehorsam zu leisten." Der Bischof gab darauf die Erklärung ab, daß er „die volle Souveränität der weltlichen Obrigkeit auf staatlichem Gebiet anerkenne" und demgemäß die ihm „durch Gottes Wort auferlegte Pflicht den Staatsgesetzen in vollem Umfange Gehorsam zu leisten treu erfüllen werde", andererseits aber „mit derselben Aufrichtigkeit und Gewissenhaftigkeit bekenne", daß ihm „in Sachen des Glaubens und für die Wege des ewigen Heils Gottes Offenbarung und Gesetz als alleinige und unumstößliche Norm gelten." In letzter Stunde forderte nunmehr ein Schreiben des Fürsten Bismarck, daß der Bischof, um „jeden Zweifel zu heben", noch „anerkenne gegen die Landesgesetze gefehlt" zu haben, indem er die große Excommunikation ohne Vorwissen der Regierung gegen

Unterthanen des Königs öffentlich verhängte — eine Erklärung, die kein Richter auch nach Verkündung des Schuldspruchs vom Angeklagten zu fordern berechtigt ist, während der Bischof gerade die fortdauernde Geltung des von der Regierung gegen ihn angewendeten Gesetzes mit Gründen bestritten hatte, deren Widerlegung nicht versucht war. Der Bischof machte darauf dem Könige „ehrerbietigst die Anzeige", daß er durch die mit dem Königlichen Schreiben nicht in Einklang stehende Zuschrift des Reichskanzlers „abgehalten werde" bei der Jubelfeier zu erscheinen. Nur zwei Wochen später (25. September) wurde durch Erlaß des Cultusministers die „Temporaliensperre", d. h. die Einstellung der auf Grund der „Verabredungen" von 1821 vom Staate an den Bischof zu leistenden Zahlungen verhängt. Auf dem völkerrechtlichen Boden dieser „Verabredungen" war es freilich nicht „unzulässig", daß die Staatsregierung die Einhaltung ihrer Erfüllung als Zwangsmittel der Erfüllung des anderen Theils gebrauchte, und darum haben die Gerichte mit Grund sich auf die Erfüllungsklage des Bischofs für unzuständig erklärt. Die sachliche Begründung aber: „die Staatsregierung vermag die Verantwortung dafür nicht weiter zu übernehmen, daß aus den Mitteln des Staats, dessen Gesetzen Sie sich nicht unbedingt unterwerfen, für Ihren Unterhalt Zahlungen geleistet werden", mit Bezugnahme auf die „Voraussetzungen", unter denen der Landtag diese Gelder bewilligt habe, war durchaus verfehlt. Die Erfüllung einer völkerrechtlichen Verbindlichkeit, die der absolute König übernommen hatte, konnte nicht von irgend welchen „Voraussetzungen" des Landtags abhängig gemacht werden; die „Unterwerfung" unter die Gesetze des Staates ist für jeden Staatsbürger selbstverständlich, das Zuwiderhandeln gegen eines dieser Gesetze kann nur bestimmte Rechtsfolgen haben, aber im einzelnen Falle und vollends wenn die Geltung des Gesetzes mit beachtenswerthen Gründen bestritten ist, unmöglich als „Nichtunterwerfung unter die Staatsgesetze" schlechthin aufgefaßt werden, um darauf die Nichterfüllung einer völkerrechtlichen Leistung zu stützen.

Und doch hatte der Cultusminister, nur um auf der „Nichtunterwerfung unter die Gesetze" zu fußen, den ursprünglichen Boden seiner Vorhaltung vom 11. März 1872 verlassen, von dem aus

er, unabhängig von dem „positiven Landesgesetz", das Vorgehen des Bischofs gegen Wollmann und Michelis als Aechtung der Betroffenen und darum als Eingriff der Kirchengewalt in das bürgerliche Rechtsgebiet, welchem der Staat zu wehren befugt und verpflichtet ist, und als Verletzung von Gerechtsamen seiner Angehörigen bezeichnet, die dem Schutze des Staates anheimfallen. Auf diesem Boden war die Regierung befugt, für die Betroffenen Genugthuung zu verlangen, wie in jenem Schreiben geschehen war, und wenn der Bischof diese versagte, ihn mit geeigneten Zwangsmitteln dazu anzuhalten. Gerade dieses Verlangen wurde im Erlaß vom 25. September nur noch nebenher berührt, obwohl seine hartnäckige Weigerung gewiß auch die Einhaltung der Staatsleistungen für Unterhalt des Bischofs sachlich gerechtfertigt hätte. — Aber schon am Schluß des Erlasses vom 21. Mai hatte der Minister sich auf den Boden der Staatsanschauung gestellt, nach welcher die „Organe des Staates", auch wo es sich um seine Selbsterhaltung gegen innere Auflehnung handelt, nichts thun können, als was „die gegenwärtige Gesetzgebung gestattet" oder wozu sie „ausreichende Mittel gewährt." Unzureichend erschien nun alsbald der eben erst so nachdrücklich angewendete § 57 I 11 A. L. R.; gleich im Anfange der neuen Session legte der Cultusminister dem Abgeordnetenhause einen Gesetzentwurf über die Grenzen des Rechts zum Gebrauch kirchlicher Straf- und Zuchtmittel vor, der diese der Art, dem Grunde und der Ausführung nach beschränkte. Untersagt wurde, solche Mittel „anzudrohen, zu verhängen oder zu verkünden", die „weder dem rein religiösen Gebiete angehören, noch lediglich die Entziehung eines innerhalb der Kirche wirksamen Rechts oder die Ausschließung" aus derselben betreffen (diese negative Fassung hat das Abgeordnetenhaus in die positive umgewandelt); untersagt, Straf- und Zuchtmittel zu verhängen oder zu verkünden wegen Vornahme einer staatlich gebotenen oder Unterlassung einer staatlich verbotenen Handlung oder wegen der Ausübung des öffentlichen Wahlrechts; untersagt endlich, die öffentliche Bekanntmachung eines zulässigen Straf- und Zuchtmittels. Der letzten Bestimmung gab das Abgeordnetenhaus zwei Zusätze: daß „eine auf die Gemeinde beschränkte Mittheilung nicht ausgeschlossen", aber auch die Vollziehung

oder Verkündung zulässiger Straf- und Zuchtmittel „nicht in einer beschimpfenden Weise" erfolgen dürfte. Das Gesetz hatte für die Anwendung manche Bedenken, aber eine grundstürzende Wirkung konnte es für sich nicht üben, noch weniger das Gesetz „über den Austritt aus der Kirche" ohne Uebertritt zu einer anderen Kirche; beide Gesetze konnten auch im Ernste für alle Kirchen- und Religionsgesellschaften gleichmäßig erlassen werden; auch in der evangelischen Kirche zumal in Hannover und Hessen, waren Straf- und Zuchtmittel nicht ungewöhnlich. Verhängnißvoll aber mußte es werden, daß die Regierung, einmal im Zuge, es unternahm, noch in der zweiten Hälfte einer geschäftsreichen Session und mit der besonderen Aufforderung zur Beschleunigung unter dem Scheine des gleichen Rechts in der That nur das Verhältniß des Staates zur katholischen Kirche weit über den nächsten Anlaß hinaus zu ordnen.

Mit der Beschränkung der Straf- und Zuchtmittel gegen die Angehörigen der Kirche hing eine entsprechende Ordnung der kirchlichen Disciplinargewalt über die Geistlichen aufs Engste zusammen und war nicht nur durch die augenblickliche Lage, sondern für den Ausbau der Rechtsstaatsordnung überhaupt geboten. Um die Erzwingung der Annahme des vaticanischen Glaubenssatzes durch die niedere Geistlichkeit zu verhindern, kam der Gesetzentwurf „über die kirchliche Disciplinargewalt" zu spät; aber der Streit um den Militärgottesdienst hatte die Einsicht eröffnet, daß die gänzliche Machtlosigkeit der Staatsbehörden gegen eine willkürliche Unterbrechung der herkömmlichen Religionsübung als Machthebel der Kirchengewalt zum Theil doch in der Schutzlosigkeit der Geistlichen gegen die Strafverfügungen ihrer Oberen ihren Grund hatte. Das erklärt vollauf, daß Graf Roon die Versicherung des Cultusministers, „diese Gesetzentwürfe sind in freier, voller und ganzer Uebereinstimmung" der Regierung der Königlichen Sanction unterbreitet worden", nachdrücklich bestätigte und als Ministerpräsident auf dem Platze blieb, um jederzeit für die Vorlagen einzutreten. Die grundlegenden Bestimmungen, daß kirchliche Disciplinarstrafen gegen Freiheit und Vermögen nur nach Anhörung des Beschuldigten verhängt werden dürfen, daß der Entfernung aus dem

Amte ein geordnetes prozessualisches Verfahren vorausgehen muß und in all diesen Fällen die Entscheidung schriftlich unter Angabe der Gründe zu erlassen ist, waren so durchaus gerechtfertigt wie die weiteren Vorschriften, welche Art, Maß und Vollstreckung der Strafen begrenzten und ordneten. Die zur Durchführung dieser Vorschriften dem Betroffenen gewährte „Berufung an den Staat“ war nur die Wiederherstellung des recursus ab abusu, der kaum in einem katholischen Staate vollständig gefehlt hat; und den Forderungen des Rechtsstaats, wie sie gleichzeitig in Preußen gestellt waren, entsprach es durchaus, daß dieses Rechtsmittel gegeben wurde gegen den Mißbrauch der Disciplinargewalt zu politischen Zwecken überhaupt, und bei Entfernung aus dem kirchlichen Amte gegen Rechtsverweigerung durch ungebührliche Verzögerung der Entscheidung nach vorläufiger Suspension. Die Ausdehnung endlich auf „willkürliche Entscheidungen“ wurde von der Commission des Abgeordnetenhauses nach dem Vorgange älterer preußischer Gesetze über Rechtsmittel im Civilprozeß genauer dahin bestimmt, daß „die Entscheidung der klaren thatsächlichen Lage widerspricht“, was freilich durch den äußerst dehnbaren Zusatz „oder die Gesetze des Staates“ (welche?) oder allgemeine Rechtsgrundsätze verletzt, aufgewogen wurde. Von sehr zweifelhaftem Werthe war aber schon, daß dem Oberpräsidenten die Befugniß gegeben wurde, die Anzeige von jeder erheblichen Disciplinarentscheidung und von jeder Aufnahme in eine Demeritenanstalt (zur Verbüßung von Freiheitsstrafen) durch Ordnungsstrafen bis zum Betrage von 1000 Thlr. zu erzwingen, deren „Androhung und Festsetzung wiederholt werden darf, bis dem Gesetze genügt ist“, wozu das Abgeordnetenhaus noch die Befugniß zur Schließung der Demeritenanstalt fügte.

In der Fassung aber weit über das Ziel hinausfliegend und darum die Wirkung ganz verfehlend war die Bestimmung, daß „Kirchendiener“, welche die Vorschriften der Staatsgesetze oder zuständigen Anordnungen der Obrigkeit so schwer verletzten, „daß ihr Verbleiben im Amte mit der öffentlichen Ordnung unverträglich erscheint, auf Antrag der Staatsbehörde durch gerichtliches Urtheil aus ihrem Amte entlassen werden können“, wozu das Abgeordnetenhaus noch den Satz fügte: „die Entlassung aus dem Amte hat die

rechtliche Unfähigkeit zur Ausübung des Amtes, den Verlust des Amtseinkommens und die Erledigung der Stelle zur Folge." Aus einem Amte „entlassen" kann nur, wer das Amt verliehen und weiter zu verleihen hat: auf jede positive Mitwirkung bei der Besetzung katholisch-kirchlicher Aemter hatte der preußische Staat verzichtet, die Ernennung der Bischöfe hatte er dem Papste zugestanden, die Ernennung der übrigen Geistlichen den Bischöfen überlassen. Bedenklich war es auch in hohem Grade, daß die „Entlassung" einem besonderen Gerichtshofe für kirchliche Angelegenheiten übertragen wurde, da es den Vorwurf eines „Ausnahmegerichts" geradezu herausforderte. Der völkerrechtliche Boden, auf den die „Verabredungen" von 1821 das Verhältniß des Staates zur katholischen Kirche gestellt hatten, wies aber auf ein gleichliegendes völkerrechtliches Verhältniß hin: der Consul, der zu staatlichen Verrichtungen in einem fremden Staate ernannt wird, darf diese nur ausüben kraft des Exequatur der territorialen Staatsgewalt, das ihm aus gewichtigen Gründen jeder Zeit auch wieder entzogen werden kann. Nach der jetzt ausgegebenen Losung sollte freilich jenes Verhältniß ausschließlich durch die Gesetzgebung des Staates geordnet werden; aber zu solcher Ordnung gehört nicht nur, daß Gesetze zu Papier gebracht, sondern daß sie ausgeführt werden, d. h. die Beobachtung der gesetzlichen Vorschriften durch die Machtmittel des Staates erzwingbar sei. Die einzigen Machtmittel des vorliegenden Gesetzes waren der „Verlust des Amtseinkommens", der nicht weiter reichte als die vorläufige Einbehaltung, und der Strafrichter, der „Kirchendiener, die Amtshandlungen vornehmen, nachdem sie aus ihrem Amte entlassen worden sind", mit Geldbuße bis zu 1000 Thlrn. zu bestrafen hat. Der Aufenthalt an seinem bisherigen Amtssitze und innerhalb des Amtssprengels konnte dem Entlassenen nach der durch Reichsverfassung und Reichsgesetz gewährleisteten Freizügigkeit nicht untersagt werden. Die Bestrafung setzte voraus, daß eine bestimmte Amtshandlung gerichtlich festgestellt wurde, während im Laufe dieses Verfahrens hunderte von weiteren Amtshandlungen vorgenommen werden konnten.

Indeß die „Entlassung" aus dem Kirchenamte mochte vorerst als Sicherung für den Nothfall gelten: eine ganz andere Bedeutung

erhielt der Vorspann des Strafrichters und zwar zu reinen Polizeizwecken durch die verkehrte Gestalt, die das Gesetz über die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen der unbestreitbaren Anforderung des Staates gab, sich gegen die Anstellung vertrauensunwürdiger Geistlichen entsprechend zu sichern, wie dies durch die negative Mitwirkung bei Ernennung der Bischöfe geschehen war. Unter bestimmten Voraussetzungen sollte der Oberpräsident befugt sein, gegen die Anstellung Einspruch zu erheben; gegen den Einspruch wurde die Berufung an den Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten und so lange dessen Einsetzung nicht erfolgt ist, an den Minister der geistlichen Angelegenheiten zugelassen — das erste war, wie der Erfolg gezeigt hat, noch bedenklicher als das zweite. Die Schwelle aber, an der sofort die ganze Durchführung dieses Einspruchsrechts stockte, war die Vorschrift, daß „die geistlichen Oberen verpflichtet sind, diejenigen Candidaten, denen ein geistliches Amt übertragen werden soll, dem Oberpräsidenten zu benennen." Wurde ohne diese Benennung ein geistliches Amt übertragen, so verfiel ohne alle Prüfung, ob zu dem Einspruche irgend welcher Grund vorgelegen hätte, nicht nur der geistliche Obere, der sie unterlassen, einer Geldstrafe von 200 bis 1000 Thlrn., sondern auch der Geistliche, der „Amtshandlungen" in dem ihm der Vorschrift zuwider übertragenen Amte „vornimmt", einer Geldstrafe bis zu 100 Thlrn. Um jede Umgehung des Gesetzes zu verhüten, wurde die Wiederbesetzung erledigter Pfarrämter binnen bestimmter Frist vorgeschrieben, deren Einhaltung der Oberpräsident zu „erzwingen" befugt war durch Geldstrafen bis zu 1000 Thlrn., die sich wiederholen können, „bis dem Gesetze genügt ist", und die Errichtung widerruflicher Seelsorgeämter bei richterlicher Geldstrafe von 200 bis 1000 Thlrn. untersagt. — Nach alledem trug es für den Erfolg, daß es zur Erhebung eines Einspruchs überhaupt nie gekommen ist, nichts aus, daß die dehnbaren Worte des Entwurfs, der den Einspruch zuließ, „wenn dafür erachtet wird, daß der Anzustellende aus einem Grunde, welcher dem bürgerlichen oder staatsbürgerlichen Gebiete angehört, für die Stelle nicht geeignet sei", von der Commission genauer bestimmt wurden auf erlittene schwere Vorbestrafung oder schwebende Untersuchung und auf den Fall, „wenn gegen den Anzustellenden

Thatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen", daß er Gesetzen oder zuständigen Anordnungen der Obrigkeit „entgegenwirken oder den öffentlichen Frieden stören werde", welche Thatsachen im Einspruch anzugeben waren.

Der Einspruch sollte auch als Mittel dienen, diejenige Vorbildung zu sichern, die nach demselben Gesetz „zur Bekleidung eines geistlichen Amtes erforderlich war", nämlich die „Ablegung der Entlassungsprüfung auf einem deutschen Gymnasium, die Zurücklegung eines dreijährigen theologischen Studiums auf einer deutschen Staatsuniversität, und Ablegung einer wissenschaftlichen Staatsprüfung." Soweit ein Ersatz von Gymnasium und Universität durch geistliche Anstalten (Seminare) zugelassen war, wurden diese unter die Aufsicht des Staates gestellt und besonderen Bedingungen für die Anstellung der Lehrer unterworfen. Diese Vorschriften sollten erreichen, den Clerus durch eine „nationale Bildung" innerlich wie äußerlich durch die ihm gegebene Rechtsstellung unabhängig zu machen „von Mächten, die außerhalb unserer Nation stehen und denen das nationale Bewußtsein nicht eigen sein kann."

Wenn der Cultusminister bei Einführung dieser „ganzen Maßregeln" versicherte, die Regierung habe „die Erfahrungen anderer Länder zu Rathe gezogen und sich gefragt, woher es kommt, daß ab und zu diese Gesetzgebungen unwirksam sind in einer oder der anderen Beziehung und deshalb dagegen überall Vorsorge zu treffen gesucht", so war die Zuversicht zu bewundern, über das alles im Laufe kaum eines Jahres so vollkommen klar geworden zu sein, die dann binnen eines weiteren Jahres von der Unzulänglichkeit dieser Vorsorge um so bitterer sich überzeugen mußte. Der Cultusminister selbst konnte den Zweifel nicht verhehlen, ob „einzelne Bestimmungen der Vorlagen die Verfassung lediglich ausführen oder modificiren." Die Commission des Abgeordnetenhauses hatte kaum ihre Berathungen begonnen, als sie es räthlich fand, eine Abänderung der Artikel 15 und 18, wenn auch nur im Sinne einer „Declaration", vorzuschlagen. Die „Selbständigkeit" der Kirche in der „Ordnung und Verwaltung" ihrer Angelegenheiten wurde nun noch enger als in den Frankfurter Grundrechten dahin eingeschränkt,

daß sie „aber den Staatsgesetzen und der gesetzlich geordneten Aufsicht des Staates unterworfen bleibt." In Art. 18 erhielt die Aufhebung jedes staatlichen Ernennungs-, Vorschlags-, Wahl- und Bestätigungsrechts bei Besetzung kirchlicher Stellen den Zusatz, daß „im Uebrigen das Gesetz die Befugnisse des Staates (!) hinsichtlich der Vorbildung, Anstellung und Entlassung der Geistlichen regelt und die Grenzen der kirchlichen Disciplinargewalt feststellt." Den Werth dieser von beiden Häusern angenommenen Aenderungen abzuwägen lohnt nicht, da man binnen zweier Jahre es räthlich fand, die beiden Artikel ganz aufzuheben.

Nicht besser würde es lohnen, den endlosen Verhandlungen nachzugehen, in denen das Centrum und seine wenigen Freunde Schritt für Schritt jeden Fuß breit des geschichtlich von der Kirche gewonnenen Bodens mit äußerster Zähigkeit streitig machten. Der status causae et controversiae, wie er im Laufe des letzten Sommers zwischen den beiden Bischöfen und den beiden Ministern festgestellt war, blieb unverändert. Die Vorkämpfer der Kirche versicherten im heiligen Ernste, dem Kaiser geben zu wollen, was des Kaisers ist, mit dem Vorbehalt, „Gott zu geben was Gottes ist" — nach ihrer Meinung. Die Vertreter der Regierung und der Landtagsmehrheit verwahrten sich nicht weniger ernsthaft, mit ihren Beschlüssen das Gebiet des Glaubens nicht zu berühren — aber darauf bestand jeder Theil mit zweifelloser Gewißheit, daß an sich nur ihm zustehe, die Grenze zwischen geistlichem und weltlichem Gebiete zu bestimmen, wenn auch einzelne katholische Redner die Möglichkeit von Zugeständnissen der Kirche im Wege der Verhandlung des Staates mit dem päpstlichen Stuhle in Aussicht stellten. Von beiden Seiten war also zunächst die reine Machtfrage gestellt, und es kam insoweit nur darauf an, wessen Machtmittel sich als die nachhaltigeren erwiesen und welcher Theil die seinigen mit der äußersten Rücksichtslosigkeit gegen die letzten Opfer des Streites anspannen würde — die Gemüther und Gewissen der katholischen Staatsangehörigen. Es ging in jenen Jahren eine hohe Begeisterung durch die gebildeten, aber dem überlieferten Kirchenglauben der großen Ueberzahl des deutschen Volkes mehr oder minder entfremdeten Kreise, die im Stande war, dem Cultus-

minister Dr. Falk einen Triumphzug selbst durch das katholische Rheinland zu bereiten. Aber auf die Dauer hat sich diese Bildung als Stütze des Staates gegen die hierarchischen Machtansprüche wenig glänzend bewährt. Wenn das Zerrbild jenes geistlichen Hochmuths, der sich der Gottheit eine Stufe näher wähnt als andere Sterbliche, den Namen der pfäffischen Ueberhebung verdient, so hat die katholische Hierarchie zu den alten Mustern dieser Ueberhebung auch in dieser Zeit reichlich neue gestellt. Aber kaum jemals hat sich der Eindruck stärker aufgedrängt, daß es auch ein Justiz- und Polizeipfaffenthum, ein Schul- und Bildungspfaffenthum schlechthin giebt, das mit seinen auf „bestandene Staatsprüfungen" und die Würde des Amtes gestützten Ansprüchen einer kaum geringeren Ueberhebung fähig ist.

Nach vergeblichen Protesten gegen die am 11.—14. Mai 1873 verkündeten vier Gesetze hatten die preußischen Bischöfe beschlossen, sich jeder Mitwirkung zu ihrer Ausführung zu versagen — in erster Reihe also den darin vorgeschriebenen Anzeigen. Binnen kürzester Frist ergoß sich das Füllhorn der besonders in dem Gesetz über die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen vorgesehenen Executiv- und Polizeistrafen über den niederen wie den höheren Clerus. Schon Anfang August wurden die Gemeinden von der Regierung auf die Nichtigkeit der von gesetzwidrig angestellten Geistlichen vorgenommenen Trauungen aufmerksam gemacht — sie selbst war damit unausweichlich auf die in der letzten Session noch zurückgestellte Einführung der Civilehe hingewiesen. Während indeß noch im Sommer ein bischöflicher Hirtenbrief sich zu der sinnlosen Uebertreibung verstieg, seit den Tagen Diolectians habe die Kirche eine ähnliche Verfolgung nicht erfahren, mußte der Cultusminister am 24. Oktober in einem Erlaß an die Oberpräsidenten gestehen, „die gesetzwidrigen Anstellungen katholischer Geistlichen mehren sich fortgesetzt derartig, daß es dringend geboten scheint, mit der vollen Strenge des Gesetzes einzuschreiten." Es „ist ein schärferes Vorgehen nothwendig, als bisher beobachtet zu sein scheint, um die gesetzwidrig angestellten Geistlichen zu zwingen, ihre Functionen einzustellen"; es ist „unerläßlich, daß jede einzelne Amtshandlung, sobald sie zur Kenntniß der Behörden gelangt", zur

Untersuchung gebracht „und die Geistlichen auf diese Weise unausgesetzt mit neuen Strafanträgen" verfolgt werden, „bis sie dem Gesetz sich fügen." Die Anordnung wurde buchstäblich erfüllt; nur daß die Geistlichen sich nicht „fügen" wollten. Die gesetzwidrig Angestellten, außer Stande die gehäuften Geldstrafen zu zahlen, wanderten schaarenweise in die Gefängnisse, um sie in Haft umgewandelt zu verbüßen. Bei seiner Rückkehr in die Gemeinde, die ihm nicht verwehrt werden konnte, wurde jeder dieser Märtyrer mit Fahnen und weißgekleideten Jungfrauen empfangen — und die letzten Dinge waren allemal ärger als die ersten. Von den Bischöfen ließ es einer nach dem andern einstweilen zur Pfändung seines Mobilars kommen, bis auch sie am Rande des Gefängnisses standen. Gegen den Erzbischof Ledochowski von Posen, der Ende des Jahres mit 16000 Thlrn. in Rückstand blieb, war das Verfahren auf Entlassung aus dem Amte bereits eingeleitet; das Bisthum Fulda war durch den Tod erledigt und das Kapitel weigerte sich, eine der Regierung genehme Neuwahl zu treffen. Unter diesen Umständen wurden in der neuen Landtagssession außer der Vorlage über die bürgerliche Eheschließung, die nicht ganz nach dem Wunsche des Cultusministers angenommen, aber schon nach Jahresfrist durch das Reichsgesetz über den gleichen Gegenstand ersetzt wurde, zwei Entwürfe zur „Declaration und Ergänzung" des Gesetzes über die Anstellung der Geistlichen und über die „Verwaltung erledigter Bisthümer" eingebracht. Sie enthalten eine verhängnißvolle Erweiterung der „Kampfmittel" durch die Bestimmung, daß bei Erledigung des bischöflichen Amtes oder Weigerung der gesetzmäßigen Anstellung durch den Bischof zur Besetzung erledigter Seelsorgeämter der Patron allein berechtigt und an seiner Stelle zuletzt die Gemeinde zur Wahl berufen wurde. Das letzte blieb ein Schlag ins Wasser, das erste hat eine der häßlichsten Blüthen des Culturkampfes getrieben, die den Gemeinden aufgedrängten „Staatspfarrer." Von unleugbarer Wirksamkeit dagegen war das im Reichstage erlangte Gesetz „zur Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern", das die Landespolizeibehörde ermächtigte, „aus dem Amte entlassenen" oder wegen unbefugter Amtsausübung rechtskräftig verurtheilten Geistlichen den „Aufenthalt in bestimmten

Orten oder Bezirken" zu versagen oder anzuweisen — sie also aus ihren bisherigen Amtssprengeln zu entfernen; und im Falle der „ausdrücklichen Anmaßung des Amtes" oder des Zuwiderhandelns gegen die Verfügung der Landespolizeibehörde die Centralbehörde ermächtigte, den Geistlichen seiner Staatsangehörigkeit verlustig zu erklären und aus dem Bundesgebiete auszuweisen. Damit wurde freilich nur die völlige Verwaisung einer stetig wachsenden Zahl von Gemeinden erreicht; wie sehr aber die Landtagsmehrheit sich über den Mißerfolg der Maigesetze verblendete, konnte nicht schärfer zum Ausdruck kommen, als wenn man gegen die „Drohung mit der Erledigung aller geistlichen Aemter" daran „erinnerte, daß die Stadt Frankfurt a. O. einst 28 Jahre unter dem Interdict gestanden und schließlich nicht die Stadt, sondern die Geistlichkeit nachgegeben" und sich übel bei den Folgen befunden habe. Es war nur die Kleinigkeit übersehen, daß damals die Bürgerschaft selbst gegen die Geistlichkeit den „Kampf" führte, nicht eine Staatsgewalt gegen den ausgesprochenen Willen der katholischen Bevölkerung.

Inzwischen war Erzbischof Ledochowski, nachdem er schon Anfang Februar wegen nicht bezahlter Geldstrafen ins Gefängniß abgeführt worden, am 15. April durch den Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten aus dem Amte entlassen. Jahrelang fahndete dann die Regierung nach einem päpstlichen Geheimdelegaten für die Erzdiöcese, dessen Thätigkeit überall sichtbar wurde, und verschiedene höhere Geistliche wurden der Reihe nach wegen Amtsanmaßung und wegen der Weigerung, den Geheimdelegaten zu nennen, zu hohen Gefängnißstrafen verurtheilt. Im März schon war der Bischof von Trier ins Gefängniß gewandert, bald folgten der Erzbischof von Köln und der Bischof von Paderborn. Welchen Eindruck diese Maßregeln auf die Bevölkerung machten, zeigte, mehr noch wie der am 13. Juli auf den Fürsten Bismarck angeblich „wegen der Maigesetze" gemachte Mordanfall, eine Verfügung des Ministers des Innern von Anfang August, daß bei der Verhaftung von Geistlichen die Landräthe selbst „an Ort und Stelle erscheinen" sollten. Im Herbst wurde gegen den Bischof von Paderborn das Verfahren auf Entlassung aus dem Amte eingeleitet und diese am 5. Januar 1875

ausgesprochen, darauf der Bischof in Wesel internirt, nachdem er die geistliche Verwaltung des Bisthums aufgelöst hatte.

Für die neue Landtagssession hatte die Regierung nur einen Gesetzentwurf über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden vorbereitet — das einzige Gesetz, das trotz ihrer anfänglichen Proteste die Bischöfe „anerkennen und annehmen zu wollen" erklärten, als es an die Ausführung gehen sollte. In helle Flammen aber loderte der Kampf wieder auf, als der Papst in einer Encyklika vom 5. Februar 1875 die Maigesetze nach Aufzählung aller Leiden, die sie über Bischöfe und Priester gebracht, feierlich für ungültig erklärt hatte.

Die erste Antwort der preußischen Regierung war eine am 4. März eingebrachte Vorlage über „die Einstellung der Leistungen aus Staatsmitteln für die römisch-katholischen Bisthümer und Geistlichen", die in schnell aufeinanderfolgenden Berathungen angenommen schon am 22. Arpril als Gesetz verkündet wurde. Die Ausführung dieser Maßregel lag freilich in der Hand der Regierung; welchen Werth aber die ihr ertheilte Ermächtigung „die eingestellten Leistungen einzelnen Empfangsberechtigten gegenüber wieder aufzunehmen, wenn sie durch Handlungen die Absicht an den Tag legen, die Gesetze des Staates zu befolgen", zeigte die schon im Sommer an die Behörden ergangene Verfügung, die Namen derjenigen Pfarrer geheim zu halten, die in dieser Weise ihre „Unterwerfung" erklärten. Die vorgesehene Wiederaufnahme der Leistungen für einen ganzen Bisthumssprengel, „sobald der jetzt im Amte befindliche Bischof u. s. w. der Staatsregierung gegenüber durch schriftliche Erklärung sich verpflichtet, die Gesetze des Staates zu befolgen" oder „zu einem erledigten Bisthum die Bestellung eines Bisthumsverwesers oder die Einsetzung eines neuen Bischofs in gesetzmäßiger Weise stattgehabt hat", blieb einstweilen ein frommer Wunsch. — Um in weiteren Maßregeln nicht gehindert zu sein, schlug demnächst die Regierung vor, die erst vor zwei Jahren geänderten Art. 15 und 18 der Verfassung und dazu den Art. 16 aufzuheben, der den „Verkehr der Religionsgesellschaften mit ihren Oberen und die Bekanntmachung kirchlicher Anordnungen" frei gab. Am 1. Mai folgte, anscheinend durch den König verzögert, ein

Gesetzentwurf zur Aufhebung aller Orden und ordensähnlichen Congregationen" mit Ausnahme nur derjenigen, „die sich ausschließlich der Krankenpflege widmen", die aber „jederzeit durch Königliche Verordnung aufgehoben werden können." Endlich hatte durch den neuen Anlauf ermuthigt, ein Mitglied des Abgeordnetenhauses den Entwurf eines Gesetzes über die Rechte der altkatholischen Kirchengemeinden eingebracht. Den Rechtsboden, daß die Altkatholiken nach wie vor vom Staate auch nach höchstrichterlicher Entscheidung als Mitglieder der katholischen Kirche angesehen wurden, mit der Thatsache vereinigend, daß sie zu selbstständiger Gemeindebildung fortgeschritten waren, gewährte ihnen das Gesetz einen im Verwaltungswege zu ordnenden Mitgenuß des kirchlichen Vermögens, des Kirchengebäudes und Kirchhofs. So sehr diese Anordnungen der Billigkeit entsprachen, gaben sie doch dem katholischen Clerus nur eine neue Waffe zur Aufregung der Massen in die Hand, indem wie vor drei Jahren in Köln nun überall, wo die Altkatholiken zur Ausübung ihres Gottesdienstes gelangten, die Kirche von den katholischen Geistlichen verlassen wurde.

Die zur Gluthhitze gesteigerten Verhandlungen, die überall zur Annahme dieser Entwürfe führten, haben noch weniger staatsrechtliche Bedeutung als die früheren, da die Leidenschaft keine neuen Gedanken erzeugt. Die gesetzlichen Maßregeln des „Culturkampfes" hatten nunmehr in der Hauptsache ihren Abschluß erreicht; die folgende Landtagssession fügte nur noch als Ergänzung des vorgängigen Gesetzes für die Kirchengemeinden ein Gesetz über die Verwaltung des Diöcesanvermögens hinzu, das von den Bischöfen nicht angenommen wurde, zu dessen regelmäßiger Anwendung auch bald nur wenige Stellen übrig blieben. Noch im Oktober 1875 war der Fürstbischof von Breslau „aus dem Amte entlassen", es folgten der Bischof von Münster und der Erzbischof von Köln; das Bisthum Trier wurde durch den Tod erledigt, ohne daß es zur gesetzlichen Bestellung eines Verwesers kam. Nur die kleinsten Bisthümer Limburg, Osnabrück, Hildesheim, Kulm und — Ermland, wo der Kampf begonnen war, hatten ihre Oberhirten behalten. Die Verwüstung der Gemeindeseelsorge nahm einen nachgerade erschreckenden Umfang an. In Folge dessen erhielt auch die

weltliche Schulaufsicht eine bei Erlaß des Gesetzes von 1872 ungeahnte Ausdehnung. An ein Zurückweichen von den einmal verkündeten Grundsätzen war aber zur Zeit bei den Vertretern des Staates so wenig wie bei den Kirchenfürsten irgend welche Neigung sichtbar. Es kam darauf an, auf welcher Seite zuerst ein Umschwung eintreten würde, und dazu bot die Mannigfaltigkeit der staatlichen Sorgen ungleich mehr Anlaß, als die starre Einförmigkeit der katholischen Kirche.

IX

Bei der ersten Constituirung des am 10. Januar 1874 neugewählten Reichstags war an Stelle Simson's, der eine Wiederwahl nicht wünschte, der frühere Präsident des preußischen Abgeordnetenhauses von Forckenbeck zum Präsidenten, Fürst Hohenlohe wie bisher zum ersten, Hänel aus der Fortschrittspartei zum zweiten Vicepräsidenten gewählt. Die neue liberale Mehrheit hatte damit ihre Stärke und Einmüthigkeit, aber doch anscheinend auch ihre Bereitwilligkeit bekundet, mit den gemäßigt Conservativen wie gleichzeitig im preußischen Abgeordnetenhause zusammenzuwirken. Aber schon die ersten Abstimmungen gaben abwechselnd seltsame Zeugnisse von dieser Bereitwilligkeit wie von jener Einmüthigkeit. Gleich in der vierten Sitzung (12. Februar) wurde in namentlicher Abstimmung der ständige Diätenantrag der Fortschrittspartei mit 229 gegen 79 Stimmen angenommen, obwohl die Abgeordneten sich eben erst die von der Regierung gewährten Freikarten für die Eisenbahnfahrt durch das Reich hatten gefallen lassen. Die Minderheit bestand zu etwa dem dritten Theile aus Nationalliberalen, mit den Abgeordneten von Bennigsen und von Unruh an der Spitze, die durch den letzteren kurz an das bei der Verfassungsberathung geschlossene „Compromiß" erinnern ließen. Als dann die Abgeordneten aus Elsaß-Lothringen mit dem Antrage, daß „die Bevölkerung des Landes berufen werde, sich über dessen Einverleibung auszusprechen", buchstäblich ins Haus fielen, lehnte dies zwar der Reichstag bis auf wenige Köpfe einmüthig ab. Aber für den gleich hinterher von den ultramontanen Abgeordneten des Reichslandes gestellten Antrag auf

Zurücknahme der durch Gesetz vom 30. Dezember 1871 dem Oberpräsidenten ertheilten Befugniß „bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit alle Maßregeln ungesäumt zu treffen, welche er zur Abwendung der Gefahr für erforderlich erachtet“, stimmte die Fortschrittspartei mit der vereinigten Opposition, sodaß diese es auf eine Minderheit von 138 gegen 196 ablehnende Stimmen brachte. Es geschah dies freilich nur aus dem „sachlichen Grunde“, durch Ablehnung der Commissionsberathung „über die Nothwendigkeit dieses Gesetzes“ nicht aufgeklärt zu sein. Aber dieselbe Parteiverbindung erschien seitdem öfter auf dem Plane selbst bei einem so unpolitischen Anlaß wie der Geldbewilligung zum Ankauf des Grundstücks für ein Botschaftsgebäude in Wien und wurde um so gefährlicher für das stetige Einvernehmen mit der Regierung, als der „linke Flügel“ der Nationalliberalen nur zu leicht von der „befreundeten Partei“ fortgezogen wurde. Diese Gefahr zeigte sich alsbald wieder bei einer der ersten und wichtigsten Vorlagen der Session, dem Reichsmilitärgesetze.

Mit Ausnahme der Eingangsbestimmung, welche die Friedenspräsenzstärke des Heeres „bis zum Erlaß einer anderweitigen gesetzlichen Bestimmung“ auf 401 659 Mann festsetzte, war dieser Entwurf nur die Erfüllung der auf liberalen Antrag dem Art. 61 der Verfassung angefügten Auflage und diese wieder nur die von den einsichtigen Liberalen, Gneist und dem jetzigen Präsidenten von Forckenbeck voran, im Verfassungsconflict gestellten und festgehaltenen Forderung gesetzlicher Ordnung der gesammten Heeresorganisation. Insoweit wurde die Vorlage in der Commission einer sorgfältigen sachlichen Durcharbeitung unterzogen, die in sehr verdienstlicher Weise die zur Rechtssicherheit der Einzelnen dienenden Bestimmungen schärfer ausführte und ergänzte. Das wichtigste war, daß für die Entscheidung über Befreiungen und Zurückstellungen, für den Verlust der Befreiung vom Militärdienste und für die „Classification“ der Reserve-Mannschaften, der Landwehr und der Ersatzreserve I. Klasse mit Rücksicht auf die häuslichen und gewerblichen Verhältnisse eine gewisse Gewähr verwaltungsrechtlicher Prüfung vorgesehen wurde, indem dafür die Ersatz- und Ober-Ersatzcommissionen durch Zuziehung „bürgerlicher“ Mitglieder

verstärkt wurden. Die Dienstverhältnisse der Landsturmpflichtigen und die Controle der Beurlaubten, die der Entwurf kaiserlicher Verordnung überlassen wollte, wurden der Regelung durch ein Gesetz vorbehalten. Diesen Aenderungen zeigte sich auch die Regierung nicht so unzugänglich, daß darum das Scheitern der Vorlage befürchtet werden konnte. — Die geforderte Präsenzstärke war ziffermäßig dieselbe, die der Verlängerung des Pauschquantums im Jahre 1871 zu Grunde lag; indeß ergaben die Verhandlungen alsbald, daß thatsächlich eine Erhöhung der Präsenz um mindestens 25 000 Mann beabsichtigt war. Um mit dem Pauschquantum auszureichen, hatte die Heeresverwaltung mit der Beurlaubung von Mannschaften des dritten Jahrgangs und der Hinausschiebung der Rekruteneinstellung soweit gehen müssen, daß während der letzten Jahre im Durchschnitt nur etwa 360 000 Mann bei den Fahnen gestanden hatten. Von jetzt an sollte der jährlichen Ausgabebewilligung eine Durchschnittspräsenz von mindestens 385000 Mann zu Grunde gelegt werden. Die Regierung hätte sich vielleicht dazu verstanden, diese Durchschnittsziffer gesetzlich festzustellen, während andererseits der linke Flügel der Nationalliberalen mit der Fortschrittspartei bereit war, die Mehrforderung zur Erhöhung der Durchschnittspräsenz für das nächste Jahr zu bewilligen, dagegen im Gesetz die bisher thatsächliche Präsenz festlegen wollte. Da das Centrum sich gegen jede gesetzliche Bestimmung der Friedenspräsenzstärke ablehnend verhielt, so konnte die Commission auch in zweiter Lesung über den § 1 zu keinem Beschluß kommen; ihr Bericht brachte die Vorlage als Torso an das Haus zurück, wenige Tage ehe dieses zu den Osterferien auseinander ging.

Die finanzielle Frage trat also diesmal, umgekehrt gegen die Verhandlungen vom Herbst 1871, hinter die constitutionelle zurück. Zwei Jahre hatten genügt, um auch den „entschiedensten" Liberalen die Täuschung zu nehmen, daß endlich die Zeit gekommen wäre zur Erleichterung der „drückenden Militärlast." Nur der Machthebel sollte nicht aus der Hand gegeben werden, Jahr für Jahr von neuem darüber zu befinden, welche Opfer an diesen Moloch dem Deutschen Volke „erschwinglich" wären und sie nach Gelegenheit mindestens um neue „Freiheitsrechte" zu verhandeln, wie eben jetzt

die Regierung das Preßgesetz nach den Beschlüssen der Commision von der Annahme des Militärgesetzes abhängig machte. Gewiß, wer den Gedanken nicht fassen konnte, daß es jemals eine Reichstagsmehrheit geben werde, die fähig wäre, die nothwendigen Anforderungen zur Erhaltung einer die Sicherheit des Reichs verbürgenden Wehrkraft zu verweigern, konnte in ehrlicher Verwunderung fragen, warum es denn unerläßlich sei, daß der Reichstag sich der eigenen Prüfung dieser Nothwendigkeit entschlage, — warum die Regierung nicht mit dem gleichen Vertrauen, das sie für ihre Schätzung in Anspruch nahm, auch auf die Opferwilligkeit des Reichstages sich verlassen könne. Die Frage behielt auch ihr Recht, solange nur über die Festsetzung der Präsenzstärke ein für allemal mit Ja oder Nein zu entscheiden war: sie wurde sofort auf einen anderen Boden gestellt, wenn diese Entscheidung wie 1867 und 1871 noch einmal auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt wurde. Dann warf sich alsbald die Umkehrung entgegen: warum der Reichstag, wenn sich schon jetzt voraussehen ließ, daß innerhalb dieses Zeitraums Jahr für Jahr derselbe Bedarf sich als unabweislich darstellen werde, ihn nicht auch gleich im Voraus feststellen könne, ohne damit ein „unveräußerliches Recht Preis zu geben.“ Die Länge dieses Zeitraums war dann nur Sache verständiger Abwägung, nicht eines „Princips“: daß der Reichstag nicht über die Dauer der Legislaturperiode hinaus verfügen dürfe, um nicht der Entscheidung künftiger Reichstage vorzugreifen, war das nackte Princip der Volkssouveränität und mußte folgerichtig dahin führen, kein Gesetz über die Legislaturperiode hinaus zu erlassen.

Die Entschließung wurde aber dem größten Theile der nationalliberalen und sogar einer Anzahl fortschrittlicher Abgeordneten erleichtert oder aufgedrängt, indem eine aus dem Mittelstande gleichviel welcher Färbung hervorgegangene Bewegung die Heimkehrenden mit Massenversammlungen empfing, die an Wortgetöse so Unglaubliches leisteten, wie jemals das Aufgebot der Democratie, die darum auch von der Fortschrittspartei in unbewußter Selbsterkenntniß, wenn nicht aus Brodneid als „zusammengewürfelte Haufen“ verrufen wurden. Wäre es nur auf diese „Volksstimme“ angekommen, so war die Annahme des Regierungsvorschlags ohne Weiteres

gesichert. Die von der allgemeinen Begeisterung hingerissenen Abgeordneten des „rechten“ Flügels mußten erst in einem harten Kampfe mit dem „linken“ Flügel innerhalb der nationalliberalen Fraction sich darauf besinnen, daß ohne diesen „linken“ Flügel eine Mehrheit in diesem Hause nicht zu erlangen und eine Neuwahl nach kaum drei Monaten eine wenig erfreuliche Aussicht war, um sich zu einem Compromiß zu verstehen, das die Festsetzung der Präsenzstärke auf sieben Jahre beschränkte. Dieser Vorschlag wurde durch den Abgeordneten von Bennigsen, nachdem er die Zustimmung der Regierung vermittelt, zur zweiten Lesung im Reichstage eingebracht und erlangte die Mehrheit von 224 gegen 146 Stimmen, indem 14 Mitglieder der Fortschrittspartei sich der Mehrheit anschlossen, von denen die meisten aus diesem Anlaß aus der Fraction traten. Das Gesetz kam im Uebrigen durchweg nach den Commissionsbeschlüssen zu Stande; die Fortschrittspartei brachte ihrem „Princip“ noch das „Opfer des Intellects“, gegen ein Gesetz im Ganzen zu stimmen, dessen hohe Bedeutung für den rechtlichen Ausbau der Reichseinrichtungen sie anerkennen mußte.

Der Reichskanzler hatte wegen Krankheit den öffentlichen Verhandlungen fern bleiben müssen, obwohl er für den Ausgleich mit Aufopferung seiner Kräfte sich bemühte. Nach den ergebnißlosen Abstimmungen in der Commission hatte er von seinem Krankenlager durch befreundete Abgeordnete seinen Unmuth darüber kund gegeben, „daß diejenigen Herren, welche ausdrücklich auf meinen Namen gewählt sind, von welchen ihre Wähler wünschen, daß sie die deutsche Reichspolitik stützen, daß sie mir gegen unsere gemeinsamen Feinde beistehen, sich dieser Aufgabe stets dann entziehen zu dürfen glauben, wenn sie dadurch scheinbar in Widerspruch gerathen mit einem Worte, das sie an einem andern Orte zu anderer Zeit und unter ganz anderen Umständen gesprochen haben“, während er „stets das Vaterland über seine Person gestellt“ und sich „gar nicht besonnen habe, sogar seine subjective Meinung zu opfern oder unterzuordnen, wenn es das Wohl des Ganzen erheische.“ Fürst Bismarck ließ geradezu mit seinem Rücktritt oder der Auflösung des Reichstages drohen, und ein bekanntes Preßorgan des Reichskanzlers ergänzte dazu den „Hauptgedanken“, an den er seine

Betrachtungen geknüpft habe, daß „die Stärke und Stellung der Fortschrittspartei und des mit ihr gehenden Theiles der Nationalliberalen, durch die fünfzig bis sechzig reichstreue Wahlkreise vertreten werden", die Lage unhaltbar machten, weil die „reichsfeindlichen Parteien so stark seien, daß die Majoritäten an und für sich schwankend würden; dieser Fehler werde sich im Laufe der Legislaturperiode mehr schärfen, anstatt sich zu mildern."

Der Entwurf des Preßgesetzes hatte vorab den Zeitungsunternehmern ein lange ersehntes Geschenk entgegengebracht durch die Beseitigung der Cautionen und „jeder besonderen Besteuerung der Presse und der einzelnen Preßerzeugnisse (Zeitungs- und Kalenderstempel, Inseratensteuer)." Auch unter den herkömmlichen polizeilichen Beschränkungen, zumal der periodischen Presse hatte schon der Entwurf stark aufgeräumt und einen Ersatz dafür vornehmlich nur in zwei Bestimmungen gesucht. Um die Ahndung der eigentlichen Preßvergehen (des durch den Inhalt einer Druckschrift begründeten Thatbestandes einer strafbaren Handlung) zu sichern, sollten Verfasser, Redakteur, Verleger, Drucker, Verbreiter „mit der Strafe des Thäters belegt" werden, wenn sie nicht einen Vormann in dieser Reihe und „im Bereich der richterlichen Gewalt eines deutschen Bundesstaats" nachweisen. Ferner war die Strafbestimmung, die wie der vorjährige von Preußen im Bundesrath eingebrachte Entwurf sie als § 20 enthielt, allgemeine Entrüstung hervorgerufen hatte, im Bundesrathe stark beschnitten worden. Der Thatbestand „wer in einer Druckschrift die Familie, das Eigenthum, die allgemeine Wehrpflicht oder sonstige Grundlagen der staatlichen Ordnung in einer die Sittlichkeit, den Rechtssinn oder die Vaterlandsliebe untergrabender Weise angreift ... oder Verhältnisse der bürgerlichen Gesellschaft in einer den öffentlichen Frieden gefährdenden Weise erörtert" war gestrichen, geblieben nur, daß „wer in der Presse den Ungehorsam gegen das Gesetz oder die Verletzung von Gesetzen als etwas Erlaubtes oder Verdienstliches darstellt" mit Gefängniß bis zu zwei Jahren, und wer die s. g. Gotteslästerung und Beschimpfung einer Religionsgesellschaft „mittels der Presse verübt", mit Gefängniß nicht unter drei Monaten und bis zu vier Jahren zu bestrafen sei. Die Commission

beseitigte auch diesen Rumpf; aus der Polizeivorschrift des § 21 schälte sich eine ächte Strafvorschrift heraus, nach welcher in ihrer letzten, vom Reichstage in dritter Lesung angenommenen Fassung der Redakteur einer periodischen Druckschrift wegen einer Handlung, deren Strafbarkeit durch ihren Inhalt begründet wird, „als Thäter zu bestrafen", weil er wirklich unter den ordnungsmäßigen Einrichtungen einer periodischen Druckschrift nach allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen der Thäter ist, „wenn nicht durch besondere Umstände die Annahme seiner Thäterschaft ausgeschlossen" wird. Für die ungeheuerliche, allen Grundsätzen des Strafrechts hohnsprechende Auslegung, die aus den herrschenden polizeirechtlichen Anschauungen heraus diese Bestimmung Jahre lang in der Rechtsprechung erfahren hat, sind ihre Urheber nicht verantwortlich zu machen. Im Uebrigen blieb von dem § 21 eine stark ermäßigte Polizeivorschrift „wegen Fahrlässigkeit" übrig. Unter den weiteren Aenderungen der Commission und des Hauses ergaben sich nur bezüglich der vorläufigen Beschlagnahme von Preßerzeugnissen ohne richterliche Anordnung ernstliche Schwierigkeiten; indeß fand sich auch hier wie überall sonst am Ende die Lösung, in einer Weise, daß das Gesetz als ein erfreulicher Fortschritt der Rechtsstaatsordnung begrüßt werden durfte. Zwar ließ sich noch in letzter Stunde ein fortschrittlicher Redner zu einem Trauer- und Entrüstungserguß über verrathene Freiheitsrechte hinreißen; als aber Lasker im Namen der Nationalliberalen ihre Bereitwilligkeit erklärte, gegen das Gesetz zu stimmen, wenn die Fortschrittspartei die Verantwortlichkeit für seine Verwerfung übernehmen wolle, zogen die verständigeren Führer dieser Partei zurück — das Interesse der Zeitungsunternehmer überwog den unbefriedigten Drang der freien Mannesbrust. — Bei dem Gesetz zur Verhütung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern mußte die Fortschrittspartei, in der anfänglich die Losung der „Unannehmbarkeit" dieser Vorlage ausgegeben war, die sich aber bald mit den Nationalliberalen auf die Einfügung einer Rechtscontrole über die polizeilichen Verfügungen verständigt hatte, aus dem Centrum das harte Wort hinnehmen, daß „die Vorlage noch heute den Liberalen, die nicht alle ihre gesunden Traditionen über Bord geworfen haben, die Röthe des

Zornes auf die Stirne bringen muß." Der Redner der Fortschrittspartei versicherte darauf, was zur Beurtheilung ihres späteren Verhaltens der Erinnerung werth ist, das „zufällige Zusammenwirken in manchen legislatorischen Fragen" lasse durchaus keinen Schluß darauf zu, daß „die liberalen Parteien auch nur einen einzigen Punkt gemeinsam haben mit dieser Partei" (des Centrums) „in Beziehung auf die gesetzesverachtende Priesterschaft."

Die erste Session des neuen Reichstages konnte (am 25. April) mit der Anerkennung des Kaisers geschlossen werden, daß sie „durch die tiefgreifende Wichtigkeit ihrer gesetzgeberischen Ergebnisse den bedeutsamsten Sessionen der früheren Reichstage sich anschließe." Als vier Wochen später auch der preußische Landtag auseinandergegangen war, trat eine Art von Rückschlag der Erschöpfung ein, der es erklärt, daß die Reichsregierung eine Deckung des durch das Militärgesetz verursachten Mehrbedarfes durch „eigene Einnahmen" bis zu der schon im Spätherbst eröffneten Session des Reichstags nicht vorgesehen hatte, die Thronrede vielmehr sich mit der Ankündigung begnügte, daß die „Erhöhung der Matricularbeiträge" den im Frühjahr vorgelegten Anschlag nicht überschreite. Die preußischen Finanzen befanden sich ungeachtet des fortdauernden wirthschaftlichen Rückgangs anscheinend noch in glänzender Verfassung; die am 20. April von dem Finanzminister Camphausen vorgelegte Rechnung für 1873 hatte noch einen Ueberschuß von 21 Millionen Thalern ergeben. Die preußische Regierung ließ darum diesmal das Großherzogthum Weimar mit dem am 20. November zum Protokoll des Bundesraths erklärten Schmerzensschrei vorgehen: „Die von Jahr zu Jahr wachsenden Bedürfnisse des Reichs ließen die Nothwendigkeit, auf Vermehrung der directen Einnahmen desselben hinzuwirken, immer dringender hervortreten, da die Aufbringung des Mehrbedarfes durch Matricularbeiträge auf den Staatshaushalt der Bundesstaaten, welcher auf der Basis der Vergangenheit das Erforderniß meist für eine mehrjährige Finanzperiode feststelle, den störendsten Einfluß äußere." Es wurden dabei als neue Einnahmequellen „außer der bereits früher in Frage gewesenen Tabaksteuer und dem Zoll auf Mineralöle, insbesondere eine Erhöhung der Biersteuer, sowie die Einführung einer Reichs-

gewerbesteuer und einer umfassenden Reichsstempelsteuer" bezeichnet. Als nun, nachdem der Reichstag im Etat für 1875, der zum ersten Male in der neuen Reichswährung aufgestellt war, den Bedarf von 92761504 Mk. an Matricularbeiträgen durch Absetzung von Ausgaben, wovon besonders auch die Marineverwaltung betroffen wurde, auf 85496758 Mk. herabgemindert hatte und über den Antrag der Commission berieth, die Erhöhung des Postens über den laufenden Etat durch Einstellung von Ueberschüssen aus eben diesem Etatsjahre zu ersetzen, sprach Präsident Delbrück als Ansicht des Reichskanzleramtes aus: es sei „mit der Tendenz dieses Antrages, dahin gefaßt, daß die Matricularbeiträge auf der Höhe derjenigen des laufenden Jahres dauernd erhalten werden sollen", einverstanden — „wenn ich dem Antrage eine andere Tendenz beilegte, würde ich ihn in der That für einen nicht glücklichen halten." Dem Abgeordneten Lasker, der es als eine „schlechte Finanzpolitik" bezeichnet, „eine Menge Geld im Kasten zu haben, von dem man nicht wisse, was man damit anfangen soll", erwiderte Delbrück: „Wir werden im nächsten Jahre sehr genau wissen, was wir mit den Beständen anzufangen haben, und wenn wir in den letzten Jahren diese Bestände gehabt haben, so ist das auch dem Reiche d. h. dem Steuerzahler zu Gute gekommen" — durch Ersparung der Zinsen einer zur Durchführung der Münzreform bewilligten, aber bis dahin nicht ausgegebenen Anleihe. Obwohl mit dem nationalliberalen Abgeordneten von Benda auch Miquel erklärte: „ich halte die von der Budgetcommission vorgeschlagene Maßregel für unzweckmäßig und unpolitisch und dem Reichsinteresse widersprechend", beschloß das Haus mit geringer Mehrheit 16½ Million Mark noch nicht rechnungsmäßig festgestellter Ueberschüsse in Einnahme zu bringen und damit die Matricularbeiträge auf annähernd 69 Millionen herabzusetzen.

Im Beginne der Session hatte die nationalliberale Partei, nachdem Fürst Hohenlohe zum Botschafter in Paris ernannt worden, auch die Stelle des ersten Vicepräsidenten mit dem Freiherrn von Stauffenberg für sich in Anspruch genommen, indem sie den Präsidenten von Forckenbeck als gemeinschaftlichen Candidaten dem ganzen Hause anrechnete. Indeß störte dies die Beziehungen zur Rechten

so wenig, wie die alsbald nach Ablehnung des Beschlusses der letzten Session durch den Bundesrath wiederholte Annahme des Diätenantrages mit nicht unmerklicher Verschiebung des Stimmenverhältnisses (158 gegen 67). Auch die Hauptarbeiten der Session, Bankgesetz und Civilehe, boten keinen Anlaß zu solcher Störung. Das Landsturmgesetz wurde zuletzt mit 198 gegen 84 Stimmen angenommen, indem die Fortschrittspartei, die in zweiter Lesung wegen Ablehnung ihrer Anträge gegen den Entwurf gestimmt hatte, sich doch der Mehrheit anschloß. Auch bei den politischen Verhandlungen, zu denen die Etatberathung Gelegenheit gab, kam es zu feindlichen Auseinandersetzungen nur mit dem Centrum.

Die Einstellung der Ausgaben für die Errichtung eines Reichsjustizamtes als neue Abtheilung des Reichskanzleramtes vorab zur ständigen Vertretung der großen Justizgesetze in der Berathung des Reichstags und seiner Commission regte die Frage der Verantwortlichkeit im Reiche" wieder an. Der Abgeordnete Lasker fand den Grund für die Unterordnung der neuen Behörde in „der unüberwindlichen Abneigung des Reichskanzlers gegen Reichsministerien": die Verfassung lade bereits so viele Functionen auf das Haupt des Reichskanzlers, daß er „beinahe bei lebendigem Leibe ein abstracter Begriff werde." Fürst Bismarck legte seine bekannte Auffassung diesmal in so viel schärferer Fassung dar, daß geradeaus auf die Lösung hingewiesen war, die doch erst nach mehr als drei Jahren gelang. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers kann nicht darin gesucht werden, daß jede Maßregel innerhalb des von ihr umfaßten Bereiches als von ihm persönlich herrührend und gebilligt angesehen wird, „es kann im Gegentheil mitunter vorkommen, daß ich sogar mit einer Vorlage persönlich nicht einverstanden bin, daß ich aber doch gegenüber der sachkundigen Quelle, aus der sie fließt, mir vor öffentlicher Erörterung und durchgreifender Discussion nicht die Autorität zutraue, um auf meinen eigenen Kopf hin der Vorlage zu widersprechen. Ich bin meines Erachtens dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die nicht nur dazu befähigt sind, sondern auch ihre Verwaltung im Großen und Ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das deutsche politische

Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genöthigt ist, daß kein Zwiespalt nicht nur innerhalb der verschiedenen — lassen Sie mich einmal den Ausdruck gebrauchen — Reichsministerien, sondern auch kein großer principieller Zwiespalt innerhalb der großen Körperschaften, die dem Reiche seine Gesetze und Einrichtungen geben, einreiße, auch kein Mißtrauen und keine Feindschaften zwischen den einzelnen Bundesregierungen." Nachdem er abermals auf seine unersprießliche Stellung im preußischen Ministerium hingewiesen, kam Fürst Bismarck zu dem bestimmten Schluß: „ich glaube, daß die Leitung einheitlich nur dann sein kann, wenn an der Spitze Jemand steht, der berechtigt ist zu verfügen. Mit dieser Einrichtung ist das Institut selbständiger Reichsministerien mit den allein constitutionell möglichen Verantwortlichkeitsgrundsätzen vereinbar, wie in England unter einem Premierminister ... Ich glaube, daß auch der heutige Geschäftsumfang des Reichskanzleramtes auf die Dauer für eine einzelne Persönlichkeit zu viel sein wird ... wir werden vielleicht ein Finanzministerium, ein Handelsministerium daraus abzweigen können." Fürst Bismarck wiederholte auch seinen alten Irrthum: „Das Gewicht, welches der Reichskanzler in Fragen der Gesetzgebung zu üben hat, ist kein ihm verfassungsmäßig nothwendig beiwohnendes, sondern es hängt wesentlich ab von dem Vertrauen, von dem Ansehen, welches der Reichskanzler persönlich im Reichstage und im Bundesrathe genießt" — selbstverständlich hängt davon die thatsächliche Einwirkung jedes Ministers ab. Der Abschluß der Rede aber führte wieder gerade zum Ziele: „In der Stellung des Reichskanzlers und in den Ansprüchen, die ich mit ihr verbinde, liegt in keiner Weise ein Hinderniß, die Selbständigkeit der Ministerien, die dem Reichskanzler die Verantwortlichkeit tragen helfen, soweit auszudehnen, wie die verfassungsmäßigen Berechtigungen des Bundesraths es irgend gestatten. Wollen Sie aber einen Reichskanzler haben, der Ihnen persönlich verantwortlich bleibt — moralisch und juristisch, so müssen Sie ihm entweder die Befugniß geben, verfügend einzugreifen in den Lauf eines Collegen, für dessen Verfahren der Reichskanzler die Verantwortlichkeit nicht mehr übernehmen will, oder Sie müßten ihm die Berechtigung bei-

legen, die ich nicht annehmen möchte, weil sie in das Majestätsrecht des Kaisers eingreift," die Entlassung eines solchen Ministers oder hohen Beamten „verfassungsmäßig als sein Recht" zu fordern.

Beim Etat des Bundesraths hatte der bayerische Patriot Jörg den unfindbaren Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten, obwohl dafür ein besonderer Posten nicht ausgeworfen ist, zum Anlaß eines zerstreuten Absprechens über die auswärtige Politik mit dem Grundton der Verdächtigung des Verhaltens der deutschen Regierung genommen und hatte den Muthwillen, ganz beiläufig den Kissinger Mordanfall auf den Reichskanzler als die „Frevelthat eines halbverrückten Menschen" einzuflechten. Fürst Bismarck kam darauf nach einer längeren Zurückweisung der übrigen Anzapfungen zurück: „Ich kann Ihnen versichern, daß der Mann, den ich selbst gesprochen habe, vollkommen im Besitze seiner geistigen Fähigkeiten ist ... Aber mögen Sie sich lossagen von diesem Mörder, wie Sie wollen, er hängt sich an Ihre Rockschöße fest" — worauf ein Vorgang von beispielloser Erregung folgte. — Am nächsten Tage gab Windthorst dem Reichskanzler Gelegenheit, sich darüber auszusprechen, warum die Regierung den in den Etat eingestellten Posten für die Gesandtschaft beim päpstlichen Stuhle in letzter Stunde zurückgezogen habe, nachdem der Reichskanzler selbst noch in der vorjährigen Session des Reichstages für dessen Aufrechterhaltung warm eingetreten war: „Wenn man anderthalb Jahre wie diese durchlebt hat, so ist man durch solchen Rückblick oft in gewisses Staunen versetzt, als ob man ein Jahrzehnt zurücksähe — ich habe damals einer versöhnlichen und hoffenden Stimmung Ausdruck gegeben, die nach dem, was sich in diesen anderthalb Jahren abgesponnen hat, nicht mehr aufrecht erhalten werden kann, ohne Mißdeutungen ausgesetzt zu sein" . . . als ob das Deutsche Reich bereit sei, in Rom „den Frieden nachzusuchen auf Bedingungen hin, die für keinen Staat annehmbar sind."

Bei dem dritten Anlauf machte sich das Centrum zum unfreiwilligen Werkzeug, einen Riß zu heilen, der wie durch einen Blitz aus heiterem Himmel zwischen dem Reichskanzler und der nationalliberalen Partei sich aufgethan hatte. In der vorigen Session hatte der Reichstag entschieden, daß das Privilegium des Art. 31

der Reichsverfassung sich nur auf die Unterbrechung der Untersuchungshaft eines Abgeordneten während der Session, aber nicht der Strafhaft auf Grund rechtskräftiger Verurtheilung erstrecke. In der gegenwärtigen Session war ein Antrag abgelehnt, nach welchem das Haus nur die guten Dienste des Reichskanzlers bei den betreffenden Regierungen in Anspruch nehmen sollte, um die zeitige Freilassung dreier sozialdemokratischer Abgeordneten aus der Strafhaft zu erwirken. Am 12. Dezember aber gerieth das Haus in große Erregung über die Nachricht, daß eben während der Session der Abgeordnete Majunke vom Centrum verhaftet worden sei, um eine gegen ihn rechtskräftig erkannte Strafhaft anzutreten. Nach einem von Mitgliedern aller Parteien eingebrachten Antrage wurde die Geschäftsordnungscommission beauftragt, schleunigst Bericht zu erstatten, ob eine solche Verhaftung verfassungsmäßig zulässig sei, und ob und welche Schritte zu veranlassen, um solchen Verhaftungen vorzubeugen. Als vier Tage darauf die Commission ihren Bericht erstattete, fand sich, daß sie über keinen Antrag schlüssig geworden war. Vom rechten Flügel der Nationalliberalen war nun ein Antrag ins Haus gebracht auf „motivirte Tagesordnung", der die Frage der Strafprozeßordnung(!) vorbehalten wollte; andere Anträge waren theils auf sofortige Freilassung des verhafteten Abgeordneten, theils auf Verfassungsänderung gerichtet. Nachdem der erste Antrag mit 158 gegen 151 Stimmen abgelehnt war, nahm das Haus unter Ablehnung auch der übrigen Anträge den im Laufe der Sitzung von dem fortschrittlichen Abgeordneten von Hoverbeck eingebrachten Antrag mit einer erst durch Gegenprobe festgestellten Mehrheit an: „Behufs Aufrechterhaltung der Würde des Reichstages ist es nothwendig, im Wege der Declaration resp. Abänderung der Verfassung die Möglichkeit auszuschließen, daß ein Abgeordneter während der Dauer der Sitzungsperiode ohne Genehmigung des Reichstags verhaftet werde." Am folgenden Tage wurde in wiederholter Abstimmung der Antrag abermals mit geringer Mehrheit angenommen. Da verbreitete sich die Nachricht, der Reichskanzler habe in Folge dieser Vorgänge ein Entlassungsgesuch eingereicht, weil offenbar im Reichstage eine Mehrheit, auf die er sich verlassen könne und die nur im Einverständnisse mit

ihm vorgehe, nicht vorhanden sei. Als nun in der nächsten Sitzung des Reichstages (18. Dezember) der Abgeordnete Windthorst die Ablehnung des Dispositionsfonds des auswärtigen Amtes beantragte, ergriff der Abgeordnete von Bennigsen den Anlaß, in einer glänzenden Rede die Abstimmung zu einem Vertrauensvotum für den Reichskanzler zu gestalten, das mit 199 gegen 71 Stimmen angenommen wurde; von dem Entlassungsgesuch war dann nicht weiter die Rede.

Die folgende Session des preußischen Landtags verlief ohne Trübung des Einvernehmens der Regierung mit der Mehrheit, zu der auch bei den einschneidendsten Maßregeln des „Culturkampfes" die Fortschrittspartei noch unentwegt hielt. Erst bei der Berathung über die Abänderungen des Herrenhauses an der Provinzialordnung fiel die Partei mit einigen Nationalliberalen, als deren geistiger Führer Herr von Forckenbeck im Herrenhause selbst aufgetreten war, in die Opposition zurück. Der offen ausgesprochene Grund war die Mißstimmung der Großindustriellen und der größeren Städte der östlichen Provinzen, vornehmlich in Schlesien, über den durch das Wahlsystem der Kreis- und Provinzialordnung dem großen Grundbesitz gesicherten Einfluß, der in der That nach Annahme des letzteren Gesetzes darin zum Ausdruck kam, daß nur in der Provinz Preußen die Liberalen die Mehrheit des Provinziallandtages erhielten. Von dieser Stelle an ist die rückläufige Bewegung innerhalb der „großen liberalen Partei" nicht wieder zum Stillstande gekommen. — Mit Begier warf sich die Opposition auf die politischen Bestimmungen der Strafgesetznovelle, die unter den Aufgaben der neuen Reichstagssession die erste Stelle einnahm. In dem Kampfe gegen die Sozialdemokratie, deren streitende Richtungen sich im Mai 1875 vereinigt, fanden die preußischen Minister des Innern und der Justiz geeignete Waffen nur in dem alten Arsenal der französischen Preßgesetze, indem sie auf die 1870 beseitigten Kautschukbestimmungen des preußischen Strafgesetzbuches und den § 20 des Preßgesetzentwurfes zurückgriffen. In § 85 des Str. G. B. fügte der Entwurf der Novelle der „Aufforderung zu hochverrätherischen Handlungen" wieder die „Anreizung" hinzu, „insbesondere" dadurch, daß eine solche Handlung

als „verdienstlich oder erlaubt dargestellt wird“: ebenso in §§ 110 und 111 der Aufforderung zum „Ungehorsam gegen die Gesetze“; in den beiden letzteren Bestimmungen war zugleich die Strafe verschärft. Bei der Vorschrift des § 128 Str. G. B. gegen verbotene Verbindungen war dem Merkmale, daß unbedingter Gehorsam versprochen wird, gleichgestellt, daß er „zur Pflicht gemacht wird.“ In § 130 (öffentliche Anreizung verschiedener Classen der Bevölkerung zu Gewaltthätigkeiten gegen einander) war wieder das Wort „anreizt“ durch „aufreizt“ ersetzt und hinzugefügt „oder wer in gleicher (d. h. den öffentlichen Frieden gefährdenden) Weise die Institute der Ehe, der Familie oder des Eigenthums öffentlich durch Rede oder Schrift angreift“, auch Gefängniß statt bis zu zwei Jahren bis zum gesetzlichen Höchstmaße von fünf Jahren bestimmt. Endlich in § 131 war der wissentlichen öffentlichen Behauptung oder Verbreitung erdichteter oder entstellter Thatsachen durch Weglassen der Worte „wissend, daß sie erdichtet oder entstellt sind“ die fahrlässige gleichgestellt; und dieselbe Strafe auf den ausgedehnt, der „durch öffentliche Schmähungen oder Verhöhnungen Staatseinrichtungen oder Anordnungen der Obrigkeit oder das Reich oder einen Bundesstaat selbst verächtlich zu machen sucht.“

Wenn der Redner der Partei, die vor dem Jahre den Antrag Hoverbeck durchgesetzt hatte, jetzt dem verantwortlichen Staatsmanne die „Verpflichtung“ vorhielt, „niemals Vorlagen zu machen, von denen er wissen muß, daß die Majorität des Hauses ihnen niemals zur Seite steht“, so war das gewiß eine mehr als seltsame Vertauschung der Rollen. Aber der Reichskanzler, der eben damals von der Partei, „auf die er sich stützen könne“, mit Grund verlangt hatte, „daß sie nur im Einverständniß mit ihm vorgehe“ und der die Genugthuung der Nationalliberalen für ihren Mißgriff angenommen hatte, durfte zu seinem Theile nicht das selbstverständliche Correlat zu seinem Grundsatze als „Proclamirung eines Princips“ zurückzuweisen, mit dem „der monarchische Boden verlassen und der der republikanischen Selbstregierung der gesetzgebenden Versammlung betreten werde.“ Diese Wendung traf gerade nur das ungehörige Wort „Verpflichtung“, das selbstverständlich auch jede parlamentarische Partei mit gleich gutem Grunde

ablehnen müßte. Wenn aber dies ersprießliche Zusammenwirken zwischen Regierung und Parlament dadurch gestört wird, daß sie ohne vorherigen Versuch der Verständigung in einer wichtigen Angelegenheit ihre entgegengesetzten Anschauungen vor der Oeffentlichkeit und den gemeinsamen Gegnern auseinander klaffen, wenn nicht auf einander platzen lassen, so ist das Gebot der politischen Vorsicht solche Vorgänge zu vermeiden, für beide Theile das gleiche, wie der Vorwurf, es außer Acht gelassen zu haben. Es ist auch nicht abzusehen, wie der Minister, der „diesen Satz annehmen müßte, nicht mehr Minister des Kaisers sein würde, sondern — Minister der Versammlung" — seine Aufgabe als Minister ist eben die, „zwischen dem Monarchen und der Mehrheit, mit der er arbeiten muß und will, als Vertrauensmann beider Theile zu vermitteln, und er wird auf diesem Wege immer mehr erreichen, als durch rücksichtsloses Vorgehen vor der Oeffentlichkeit. Das „Recht", das sich der Minister „vindicirt", auch solche Anträge einzubringen, „von denen wir mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit voraussehen, daß sie verworfen werden", ist nicht selbstverständlicher als das Recht parlamentarischer Mehrheiten, Beschlüsse auf eigene Faust zu fassen. Fürst Bismarck mußte es diesmal den Nationalliberalen Dank wissen, daß sie gleich bei der ersten Berathung ihre Ablehnung der angeführten Aenderungen des geltenden Gesetzes mit so sachlicher Begründung erklären ließen, daß der Redner der Fortschrittspartei seine Enttäuschung nicht verhehlen konnte, daß dabei der „Entrüstung" nicht voller Ausdruck gegeben worden, die „in der Nation" d. h. in „den liberalen Parteien" durch diese Vorlage entstanden sei. In der That war von solcher „Entrüstung", soweit sie nicht in der Presse gemacht wurde, so wenig zu finden, wie dazu irgend welcher Anlaß vorlag. Wie der Reichskanzler kühl erinnerte, war der Reichstag nicht verpflichtet, irgend welchen Gesetzesvorschlag anzunehmen, und er hat die hier fraglichen Vorschläge ohne viel Geräusch abgelehnt. Der Reichskanzler hatte bei der ersten Berathung nur im Allgemeinen von der zu großen Milde des Strafgesetzbuches gesprochen — ein Vorwurf, der doch nur auf den zu großen Spielraum des richterlichen Ermessens hinaus lief, kraft dessen thatsächlich die Vergehen gegen das Eigenthum auffallend

scharf und nur die Körperverletzungen und Thätigkeiten so gelinde bestraft würden, daß der Reichskanzler darin einen bedenklichen Mangel des Schutzes der Polizeibeamten fand. Träfe diese Beobachtung zu, so läge es nahe genug, den Grund statt in der Gutmüthigkeit eher in den studentischen Erinnerungen einer großen Zahl der deutschen Richter zu suchen, die auch bei den Mitgliedern der Strafkammern nicht immer durch die Reife der Erfahrung verwischt sein können. Die verschärften Bestimmungen des Entwurfs für den Widerstand gegen Executivbeamte wurden übrigens freilich wieder unter Zulassung „mildernder Umstände" vom Reichstage angenommen. — In der zweiten Lesung gab Graf Eulenburg zu § 131 eine reiche Blüthenlese aus der sozialdemokratischen Literatur und schloß daran eine kräftige Mahnung, der Regierung „Waffen zu geben, die es unnöthig machen, mit der Zeit die blanke Waffe zu gebrauchen." Der Abgeordnete Lasker legte die Untauglichkeit dieser „Waffen" und die Gefährdung, die daraus der freien Erörterung gesellschaftlicher Mißstände und Reformen entstehen könnten, aber zugleich die eigene doctrinäre Unterschätzung der wirklichen Gefahr an den Tag. In der dritten Lesung kam Fürst Bismarck noch einmal auf dieselbe Bestimmung zurück, aber nur um sich über die Gefahr leichtfertiger Verbreitung erdichteter Kriegsgerüchte zu verbreiten und von hier auf die socialistisch-demokratischen Umtriebe überzugehen, die mit „unbestimmten unrealisirbaren Hoffnungen von regelmäßiger fleißiger Arbeit abziehen, die deutsche Arbeit gegen die des Auslandes vertheuern und vermindern, und dadurch an der Noth, in der sich der Arbeiterstand befindet, wesentlich mitschuldig sind" — jedenfalls ein Anzeichen, wie lebhaft den leitenden Staatsmann die wirthschaftlichen und socialen Fragen bereits beschäftigten.

Auch in die Berathung der Steuergesetze, die dem Reichstage vorgelegt waren, um die Erhöhung der Matricularbeiträge zu vermeiden — Brau- und Börsensteuer — hatte der Reichskanzler eingegriffen und auch hier das Recht des Reichstags, die Vorlagen abzulehnen, ohne daß „bei dieser Gelegenheit von Empfindlichkeiten, Cabinetsfragen u. dgl. die Rede sein könne", so nachdrücklich betont, daß er kaum noch Vertrauen finden konnte für die gleich-

zeitige Versicherung, es sei der Regierung ernstlich um die Bewilligung gerade dieser Steuern zu thun. In der That gab sich hinterher der Präsident Delbrück mit der vom Reichstage unter Ablehnung der Steuervorlagen beschlossenen Umgestaltung des Etats zufrieden, nach welcher die fortdauernden Ausgaben um drei, die einmaligen um 3³/₄ Millionen Mark herabgesetzt, und der Fehlbedarf durch Erhöhung von Einnahmeposten, insbesondere Einstellung von Ueberschüssen des laufenden Jahres sowie durch Erhöhung der Matricularbeiträge um 2¹/₂ Millionen gedeckt wurde. Der thatsächliche Finanzminister des Reiches meinte, es sei mit diesem Etat „wohl zu regieren", aber die Verantwortlichkeit für die Gestaltung des nächstjährigen Etats müsse er dem Reichstage überlassen — ein vorahnendes Wort, da er selbst diesen Etat nicht mehr vorlegen sollte.

Der Reichskanzler faßte seine früheren Aeußerungen über die Steuerfrage dahin zusammen, daß es sein „Ideal" sei, die Bedürfnisse von Reich und Staat neben einer „Einkommensteuer der reichen Leute" (von 2000 Thlr. Einkommen aufwärts) „mehr als Anstandssteuer", da sie „so ungeheuer viel nicht bringen kann", und der Grundsteuer, die in ihrer dauernden Wirkung mehr die Natur einer Reallast habe, durch indirekte Besteuerung zu bestreiten. Neu war dabei aber die Wendung dieses Gedankens auf die Zollpolitik: „daß wir in unseren Zöllen, ganz unabhängig von der Frage, wie hoch jedes Einzelne besteuert werden soll, uns doch frei machen von dieser zu großen Masse von zollpflichtigen Gegenständen, daß wir uns auf das Gebiet eines reinen einfachen Finanzzollsystems zurückziehen, und alle diejenigen Artikel, die nicht wirklich Finanzartikel sind, d. h. nicht hinreichend Ertrag geben, über Bord werfen, die zehn oder fünfzehn Artikel, die die größte Einnahme gewähren, soviel abgeben lassen, als wir überhaupt aus den Zollquellen für unsere Finanzen nehmen wollen." Hart vor der Wendung, welche die Politik des Reichs unter Leitung des Fürsten Bismarck von hier an binnen drei Jahren machen sollte, hatte er sich also für die äußerste Schärfung des Freihandelssystems ausgesprochen. Er stellte sich damit noch einmal dicht an die Seite des Finanzministers Camphausen, der am 10. Juni im preußischen Abgeordnetenhause erklärte hatte: er glaube nicht, daß die Regierung das bestehende

Freihandelssystem oder vielmehr gemäßigte Schutzzollsystem verlassen werde, um wieder zu den aufgehobenen Schutzzöllen zurückzukehren; er wenigstens werde dazu niemals die Hand bieten. Auch in den landwirthschaftlichen Kreisen fanden die Bestrebungen der Industriellen, den vollständigen Ausfall der Eisenzölle am 1. Januar 1877 abzuwenden, noch immer nachdrückliche Zurückweisung. So wurde denn auch über die in diesem Sinne eingegangenen Petitionen in der Sitzung des Reichstags vom 7. Dezember 1875 der Uebergang zur Tagesordnung mit erheblicher Mehrheit beschlossen, nachdem Präsident Delbrück erklärt, daß die Regierungen an ihrer früheren Auffassung festhalten.

Wie früher war auch diesmal in der Steuerdebatte die „constitutionelle" Frage berührt, daß die vom Reichskanzler angestrebte völlige Ersetzung der Matricularbeiträge durch eigene Einnahmen des Reiches das „verfassungsmäßige Recht" des Reichstages in Bezug auf diese Beiträge, d. h. die Macht durch ihre Festsetzung am letzten Ende über die Höhe der Jahreseinnahme zu bestimmen, freilich wie in einer Versenkung verschwinden würde. Der Finanzminister Camphausen hatte darauf bemerkt: „Ich würde nicht allein, wenn ich in Ihrer Mitte säße, dafür sorgen, daß die verfassungsmäßigen Rechte des Reichstags nicht verkürzt werden, ich sehe auch an dieser Stelle es als meine Pflicht an, dafür zu sorgen, daß ein solches Verhältniß nicht eintrete." Der Reichskanzler indeß verwies für die „parlamentarische Machtfrage" auf das Ausgabebewilligungsrecht des Reichstags: „Eine nicht bewilligte Ausgabe wird ganz sicher nicht geleistet, und mit einer Regierung, die unbewilligte Ausgaben zu leisten gesonnen ist, wird auf die Dauer kein verfassungsmäßiges Auskommen sein. Ihre Macht ist meines Erachtens vollständig gewährleistet, aber selbst, wenn Sie mehr bedürfen, so sollten Sie lieber suchen, diese Macht auf dem Gebiete der Territorialverfassungen zu üben; die stehen fester ... das Reich ist wirklich noch nicht in sich verwachsen genug, um der Boden zu sein, auf dem Kraftproben angestellt werden können." — Auch Präsident Delbrück hatte seine constitutionelle Gesinnung bekundet, indem er in jeder Session der gegenwärtigen Legislaturperiode den Entwurf über den Rechnungshof des Deutschen Reiches

wieder zur Vorlage brachte, begleitet von einem Entwurf über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reichs", der die bei der früheren Berathung hervorgetretenen Schwierigkeiten über die Abweichungen von Verwaltungsvorschriften durch weitgehende gesetzliche Ordnung des streitigen Bodens zu heben bestimmt war. Nur für das selbständige Rückfragerecht des Reichstages beim Rechnungshofe blieb die Regierung unzugänglich. In der ersten Session waren die beiden Entwürfe einer Commission überwiesen, die nicht zur Berichterstattung gelangte. In der folgenden Session erschienen die Berichte der Commission, die an dem Entwurf über die Einnahmen und Ausgaben starke Aenderungen vorgenommen hatte, aber das „Rückfragerecht" fallen ließ. Da es zur Verhandlung im Hause nicht mehr gekommen war, erschienen in der gegenwärtigen Session die Entwürfe zum dritten Male, und zwar in weitgehender Annäherung an die Commissionsbeschlüsse umgearbeitet. Da aber die Vorlagen sich bis gegen Mitte Dezember verzögert hatten, gelangten sie überhaupt zu keiner Verhandlung, obwohl die Session erst am 10. Februar geschlossen wurde. — Nachdem der Bundesrath dem vorjährigen Antrage Hoverbeck wegen Verhaftung von Abgeordneten während der Session seine Zustimmung versagt hatte, wurde er von der Fortschrittspartei, die ihren allgemein geachteten Führer inzwischen durch den Tod verloren hatte, wieder eingebracht. Die von der Rechten beantragte einfache Tagesordnung fiel mit 168 gegen 112 Stimmen, aber auch Lasker konnte für die Verweisung an die Justizcommission keine Mehrheit erlangen. In der zweiten Lesung enthielten sich dann 18 Nationalliberale vom linken Flügel der Abstimmung, worauf der Antrag mit 142 gegen 127 Stimmen abgelehnt wurde.

Zur Bestreitung ihres durch diesen Vorgang nur gesteigerten Oppositionsbedürfnisses wurde der Fortschrittspartei bald ein würdigerer Gegenstand geboten, als die Abstimmung gegen die Strafgesetznovelle, auch nachdem aus dieser ziemlich jeder Anlaß zu der ursprünglichen „Entrüstung" entfernt war. Seit dem Anfange der Session hatte die Eisenbahnpolitik den Reichstag beschäftigt. Schon am 9. November hatte in Beantwortung einer von der rechten Seite des Hauses gestellten Interpellation der

Präsident des Reichseisenbahnamts Maybach daran erinnert, daß diese Behörde, am 16. September 1873 constituirt, schon im Frühjahr 1874 den Entwurf eines Eisenbahngesetzes dem Bundesrathe und der Oeffentlichkeit vorgelegt hatte, das die Bestimmungen der Verfassung über das Eisenbahnwesen zur Ausführung bringen und damit zugleich für das Reichseisenbahnamt einen festen Boden seiner Thätigkeit schaffen sollte. Die Aufnahme, die dieser erste Entwurf bei den verbündeten Regierungen fand, veranlaßte nach allgemeiner Annahme den Rücktritt des ersten Präsidenten der Behörde, Scheele. Sein Nachfolger ließ sich die Mühe nicht verdrießen, einen neuen Entwurf auszuarbeiten, der im April 1875 vorgelegt und veröffentlicht wurde. Zur „informatorischen Berathung" dieses Entwurfs war im Juni eine Conferenz zusammengetreten und hatte ihren Zweck „insoweit vollständig erfüllt, als sie den Standpunkt der verbündeten Regierungen zu den Principien des Gesetzes klarstellte" d. h. die unverhohlene Abneigung, ihre Staatsbahnen einer irgendwie wirksamen Reichsaufsicht zu unterwerfen. Präsident Maybach schloß seine Mittheilungen damit, daß die Reichsregierung „Anlaß" genommen, „die Angelegenheit erneuten Erörterungen zu unterziehen", wobei in Betracht der gedrückten finanziellen Lage verschiedener Eisenbahnen auch „die Erwägung nicht ausgeschlossen sein werde, ob nicht die Regelung dieser für die Nation so wichtigen Sache in anderer Weise und auf anderer Basis zu versuchen sein würde." Auf diesen „etwas mystisch klingenden Satz" kam der Abgeordnete Lasker bei dem Etat des Reichseisenbahnamtes am 24. November zurück: er habe inzwischen „erfahren, daß unter jener Andeutung die Absicht zu verstehen sei, sämmtliche deutsche Eisenbahnen für das Reich anzukaufen", es sei dies „ein erster Gedanke, der unter gewissen Umständen verdient, sehr eingehend erwogen zu werden", wenn er auch keinen Anspruch darauf machen könne, etwa zum Gegenstande der Verhandlung in allernächster Zeit gemacht zu werden. In der sich anschließenden Verhandlung wurde ein grundsätzlicher Widerspruch nur aus dem Centrum laut; indeß witterte der Abgeordnete Bamberger ganz richtig den Zusammenhang dieses Gedankens mit der Fürsorge für die Industrie, die für die ihr versagten Schutzzölle Ersatz in billigen

Tarifen suche und dazu auf dem bisherigen Wege keine Aussicht hatte, da nach den Mittheilungen des Präsidenten Maybach die gleichfalls vom Reichseisenbahnamte betriebene Reform der Eisenbahntarife, deren Zahl bis zum August auf 1357 sich belief, auch kaum von der Stelle rückte.

Bis dahin war der Name des Fürsten Bismarck in dieser Angelegenheit nicht genannt worden; aber schon am 8. Januar 1876 soll er dem preußischen Staatsministerium die Abtretung der preußischen Eisenbahnen an das Reich vorgeschlagen haben. Um diese Zeit berief er vertraulich eine Anzahl von Abgeordneten zu sich, deren Einverständniß für dieses Vorgehen er gefunden zu haben scheint. Indeß kann der Reichskanzler schon damals nicht mehr, wenn überhaupt je, die Erwartung gehegt haben, daß die Mittelstaaten in gleicher Weise zur Abtretung ihrer Bahnen bereit sein würden. Am 25. Februar antwortete der bayerische Minister von Pfretzschner auf eine Interpellation in der Abgeordnetenkammer, daß die Regierung schon „vor längerer Zeit unter Wahrung des Reservatstandpunktes, welcher die bayerischen Eisenbahnen unter allen Umständen davor sichert, in die Combination einbezogen zu werden", und der in Berlin „in seiner Bedeutung für die vorliegende Frage ausdrücklich und bereitwillig anerkannt worden" sei, Aufschlüsse über die Absichten der Reichsgewalt als wünschenswerth bezeichnet habe. „Darauf hat sie die Mittheilung erhalten, daß die preußische Regierung sich schon seit geraumer Zeit wegen der aus dem ausgedehnten Bestande von Privatbahnen hervorgegangenen Uebelstände mit der Frage der Erwerbung dieser Bahnen für den Staat beschäftigt habe und dabei zu der Erwägung gelangt sei, ob es sich nicht empfehlen würde, die Durchführung einer solchen Maßnahme für das ganze Reichsgebiet und zu Gunsten des Reiches in Aussicht zu nehmen." Die Regierung habe sich hiernach „mit Rücksicht auf die Stellung, welche Bayern als Bundesglied und abgesehen vom Reservatstandpunkte einnimmt, die weitgreifenden Bedenken nicht verhehlen können, welche das Project, insoweit bei demselben ein Eisenbahnerwerb durch das Reich in Frage kommt, für die Gesammtheit der verbündeten Staaten haben müßte", und sich „der Besorgniß nicht zu erwehren vermocht,

daß auf diesem Wege die Möglichkeit geschaffen werden könnte zu einer fühlbaren Aenderung der Grundlagen, auf welchen die gegenseitige Stellung der Gesammtheit des Reiches und seiner Glieder beruht"; sie habe darum „in bundesfreundlicher Form ihre ernsten Bedenken in ausführlicher Darlegung zum Ausdruck gebracht." Am 3. März machte der Minister von Friesen der sächsischen Zweiten Kammer, indem er „die Ansicht der sächsischen Regierung über das Reichseisenbahnproject als ziemlich bekannt" voraussetzte, die gleiche Mittheilung, die Regierung habe vor einigen Monaten in Berlin „ganz vertraulich" angefragt und darauf „in bundesfreundlicher Gesinnung" vor vier bis fünf Wochen die Antwort erhalten, daß „die Idee in ganz elementarer Gestalt bestehe, aber die sächsischen Bahnen ganz außer Betracht liegen." Indeß verhehlte der Minister nicht, daß ihm die Annahme des Antrags Eysoldt (eines fortschrittlichen Reichstagsabgeordneten) genehm sei, der die Regierung ersuchte, „einer auf die Erwerbung der deutschen Eisenbahnen oder eines Theiles derselben gerichteten Vorlage im Bundesrathe ihre Zustimmung zu versagen." Für „bedenklich" dagegen erklärte er den Antrag Biedermann, „für möglichst baldige Zustandebringung eines Reichseisenbahngesetzes, . . . mit allen Kräften zu wirken." Der Minister bestätigte dabei, daß die „informatorischen Berathungen" der Commissarien über den Maybach'schen Entwurf „in der Hauptsache abfällig ausgefallen" seien, „aber nicht aus particularistischen Gründen, vielmehr habe man Anstoß genommen an der unmittelbaren Specialaufsicht durch das Reichseisenbahnamt, wobei die selbständige Oberaufsicht ganz verloren gehe." Gewiß war eine solche Specialaufsicht durch eine selbständige Reichsbehörde in der Verfassung nicht vorgesehen — den Werth der bloßen „Oberaufsicht" indeß hatte diese Behörde in drei Jahren genugsam schätzen gelernt. Um das wirthschaftliche Ziel der Verfassungsbestimmungen über das Eisenbahnwesen zu erreichen, blieb keine Wahl als über die Verfassung hinaus oder — neben ihr herzugehen.

Am 20. März bestätigte der preußische Handelsminister Achenbach auf Interpellation des Grafen Udo zu Stolberg, dessen Name vor Monatsfrist an der Spitze der Unterschriften eines Programms der „Steuer- und Wirthschaftsreformer" erschienen war,

daß die Staatsregierung „aus wirthschaftlichen Gründen" veranlaßt sei, dem Landtage eine Vorlage zu ihrer Ermächtigung zu machen, „die Staatsbahnen, die staatlichen Rechte an einzelnen Bahnen und das Aufsichtsrecht über die gesammten Bahnen auf das Reich zu übertragen." Diese „wirthschaftlichen Gründe" waren in den Motiven des am 25. März beim Abgeordnetenhause eingegangenen Entwurfs eingehend dargelegt, aber mit der verständlichen Schlußwendung: „Würden die Bestrebungen der preußischen Regierung ... am Widerspruche der maßgebenden Organe des Reichs scheitern, so könnte es nicht zweifelhaft sein, daß alsdann Preußen selbst an die Lösung" der Aufgabe „mit voller Energie heranzutreten und vor Allem die Erweiterung und Consolidation seines eigenen Staatsbahnbesitzes als nächstes Ziel seiner Eisenbahnpolitik zu betrachten hätte. Den Rücksichten, welche Preußen gegenüber seinen Bundesgenossen obliegen, wäre Genüge geschehen ... Die alsdann von der preußischen Eisenbahnpolitik nothwendiger Weise einzuschlagende Richtung würde zur wahrscheinlichen Folge haben ... daß das Uebergewicht der mit den preußischen Bahnen verknüpften Interessen sich über die Grenze des preußischen Staatsgebietes hinaus fühlbar machen würde." Die Bedeutung dieser Schlußworte wurde nirgend schneller verstanden als in Sachsen. Am 29. März antwortete der Minister von Friesen auf eine Interpellation über den Entwurf, „dessen Ausführung der erste Schritt zur Mediatisirung der kleineren Staaten sein würde": Der Eindruck der Motive sei „schmerzlich und ernst, die größte Vorsicht von unserer Seite wird nothwendig." Am folgenden Tage sprach sich die zweite württembergische Kammer mit großer Mehrheit dafür aus, „die Abhülfe der Mißstände im deutschen Eisenbahnwesen sei durch ein im Sinne der Reichsverfassung zu erlassendes Reichseisenbahngesetz anzustreben, nicht aber durch Erwerbung deutscher Eisenbahnen für Rechnung des Reichs." Der Minister von Mittnacht hatte vorher erklärt, die Regierung habe in den Bestimmungen des Maybach'schen Entwurfs, „daß die unmittelbare Aufsicht über alle deutschen Bahnen dem Reiche zufalle, eine formelle und materielle Aenderung der Reichsverfassung gesehen", und er könne die von demokratischer Seite gestellte Anfrage, ob das

preußische Project eine Aenderung der Verfassung mit sich bringe, „keinesfalls verneinen.“ Im Uebrigen, meinte der Minister sehr verständig, „wolle Preußen rücksichtslos sein, so könne es mit oder ohne eigenen Bahnbesitz oder Reichsbahnen Alles durchführen. Wenn der Reichskanzler dem Reiche, welches er über Preußen stelle, den Ankauf der preußischen Bahnen anbiete, müsse jedermann annehmen, daß er damit dem Reiche nützen wolle, andere Annahmen seien ausgeschlossen.“

Daß Fürst Bismarck in der That das Reich über Preußen stellte, bestätigt seine Rede bei der ersten Lesung des Entwurfs im Abgeordnetenhause (26. April): „Es ist ungerecht, die Schwierigkeiten“, auf die das Reichseisenbahngesetz gestoßen, „allein der Kgl. Sächsischen Regierung zuzuschieben; es sind andere Regierungen, und dabei die unserige auch betheiligt. Die Thatsache ist immer geblieben, daß der factische Einfluß des preußischen Handelsministeriums auf die gesammte Entwicklung und Gestaltung des deutschen Eisenbahnwesens ein stärkerer ist als der des Reichsministeriums, trotz allem was darüber in der Verfassung steht.“ Der Reichskanzler zeigte auch hier seine Gelehrigkeit für die Schule, Preußen auf dem Fuße jedes anderen „Bundesstaats“ zu behandeln, wenn es für ihn eine Macht galt, die er selbstverständlich nur zum Wohle des Reiches benutzen wollte. Aber der preußische Handelsminister verdiente in der That volle Anerkennung seiner Loyalität, der statt sich einer dem Reichskanzler untergeordneten Behörde unterordnen zu lassen, lieber diesen Theil seines Ressorts an eine von Preußen äußerlich abgelöste Behörde abgab. — In wirthschaftlicher Hinsicht und für spätere Erwägungen höchst beachtenswerth war die Aeußerung des Fürsten Bismarck: „Die Ueberschüsse, welche die Staaten in Gestalt von Reinerträgen beziehen, oder die an die Actionäre in der Gestalt von Dividenden gehen, bilden recht eigentlich die Besteuerung, welche der Staat von dem Verkehr, der auf Grund seines Privilegiums cirkulirt, erheben könnte, die aber bei den Privatbahnen den Actionären zufällt.“ Die naheliegende und vom Reichskanzler im Verfolg seiner Rede ausdrücklich gezogene Folgerung, daß ein Privilegium des Staates nicht die Bestimmung hat, Actionären Gewinn abzuwerfen, war indeß mit der Versicherung des

Finanzministers Camphausen nicht wohl zu vereinbaren: „daß die Vorlage im Staatsministerium beschlossen worden, sei nur möglich gewesen, weil man mit dem gemischten System nicht brechen und die Privatbahnen nicht auf ewig in den Bann erklären wollte.“ Aber auch Fürst Bismarck steckte sein Ziel zur Zeit nicht weiter, als daß „nach jeder der Hauptrichtungen hin der Staat im Besitz irgend einer Verbindungslinie sein sollte, der gegenüber eine Concurrenz stattfinden kann, die aber auch selbständig ihre Verbindungen aufrecht zu halten in der Lage ist.“ Die nicht preußischen Staatsbahnen sah er „in sehr guten Händen, sie dienen bereits in der Hauptsache dem öffentlichen Verkehrsinteresse, nebenher den Finanzinteressen dieser Staaten, also jedenfalls „öffentlichen Zwecken.“

Das Abgeordnetenhaus hatte sich diese Zeit der Erwartung ausgefüllt, indem es auf den seit länger als zwei Jahren ihm vorliegenden Bericht der Eisenbahnuntersuchungscommission von 1873 zurückgriff; die Verhandlung gab nur noch einmal zu persönlichen Anschuldigungen und Verdächtigungen wegen Theilnahme an den „Gründungen“ Anlaß und lief in eine matte Wiederholung der Commissionsvorschläge aus. Der Handelsminister Dr. Achenbach benutzte die Gelegenheit, seinem Gefühle Ausdruck zu geben: „Ich wünsche auf dem Gebiete der wirthschaftlichen Gesetzgebung keine Reaction.“ — Gegenüber der Vorlage nahmen alsbald die Parteien als solche Stellung. Für die Conservativen in ihrer jetzigen Zusammensetzung wie für das Centrum mit seinem Anhang war sie selbstverständlich gegeben. Für die Liberalen konnten die wirthschaftlichen Grundsätze aus dem Spiel bleiben, zumal nachdem der Finanzminister die Fortdauer des „gemischten Systems“ gewissermaßen verbürgt hatte. In der nationalliberalen Fraction gab daher in erster Reihe die Stärkung des Reichs verbunden mit der offen gehaltenen Möglichkeit einer einheitlichen Eisenbahnpolitik den Ausschlag. Aber auch wer bedenklich dabei war, daß die Stärkung des Reichs diesmal allein auf Kosten Preußens gehen solle, konnte mit dem Hintergedanken für den Entwurf stimmen, daß er nur dazu dienen werde, den Particularismus ins Unrecht zu setzen und eine zielbewußte preußische Eisenbahnpolitik einzuleiten. Wer vollends dieses Ziel in dem entschlossenen Uebergange zum Staatsbetriebe sah,

durfte wegen des gemischten Systems unbesorgt sein, das als grundsätzliche Systemlosigkeit sich nur durch den Mangel jedes klaren Zieles gehalten hatte. Umgekehrt mußte, wer ohnehin aus politischen Gründen Gegner der Vorlage war, darin bestärkt werden durch den Scharfsinn des Argwohnes, daß sie folgerichtig zum Staatsbahnsystem im Reich oder in Preußen führe. Für die Fortschrittspartei aber gab politisch die alte Parteiüberlieferung den Ausschlag, daß man einer Regierung alles eher geben dürfe als wirkliche Macht, verbunden mit dem Argwohn, daß die Stärkung des Reichs in der That die Stärkung der Reichsgewalt in der einen Person des durch keinen „Ressortparticularismus" gehemmten Reichskanzlers bedeute. Damit war denn der Rückzug aus der vor drei Jahren im „Wahlaufrufe" eingenommenen Stellung vollzogen, nachdem man an der „gesetzesverachtenden Priesterschaft" den Muth gekühlt hatte. So wurde die Vorlage vom Abgeordnetenhause in zweiter Lesung mit 206 gegen 165, in dritter mit 216 gegen 160 Stimmen angenommen; in der Minderheit fanden sich nur einzelne versprengte Nationalliberale. Im Herrenhause brachte es, obwohl auch hier der Reichskanzler selbst eingriff, die mit der Feindseligkeit gegen ihn verbundene altpreußische Gesinnung auf eine Minderheit von 26 gegen 52 Stimmen.

Am Tage vor der ersten Berathung im Abgeordnetenhause (25. April) hatte der Präsident des Reichskanzleramtes Delbrück sein Entlassungsgesuch eingereicht. Entgegen der allgemeinen Annahme versicherte Fürst Bismarck in seiner Rede vom 16.: „Es liegt nicht der geringste Schatten einer Wirklichkeit dafür vor, daß Delbrück's Rücktritt mit dieser oder irgend einer anderen schwebenden Frage zusammenhängt ... Nach der aufreibenden Thätigkeit des letzten Jahrzehnts war es für Delbrück unmöglich fortzuarbeiten, ohne seine Gesundheit zu untergraben." Ohne Zweifel hat Delbrück einen anderen Grund seines Rücktritts in dem Gesuch nicht angegeben. Es ist aber von glaubwürdiger Seite berichtet, daß er schon im Herbst zuvor als Gegner des „Reichseisenbahnprojects" sich vertraulich bekannt, aber auch sich dabei beruhigt hat, daß „der Reichskanzler, wenn ihm die Gefährlichkeit, ja Unmöglichkeit der Ausführung eines solchen Projects auseinandergesetzt wird, nicht

der Mann ist, darauf zu bestehen." Aber damals handelte es sich nicht um das Project in der beschränkten Gestalt, wie es zur Vorlage an den Landtag gelangte, und Vorstellungen, die ihm Delbrück gegen das erstere gemacht haben mag, brauchte Fürst Bismarck nicht nothwendig als Meinungsverschiedenheit über das letztere aufzufassen; andererseits, wenn „Delbrück stets den Muth seiner Meinung hatte und mit dieser nicht zurückgehalten haben würde", so schließt dies nicht aus, daß Delbrück diesen Muth nicht mehr für angebracht hielt einer feststehenden Ansicht des Reichskanzlers gegenüber, wenn er ohnehin Grund hatte, an der Fortdauer seines früheren Vertrauens zu zweifeln und deshalb nicht abwarten wollte, bis es auch in anderen Fragen zu ausgesprochenen Meinungsverschiedenheiten kam. Bei dem Nachfolger, der einstweilen in die Stellung Delbrück's eintrat, dem bisherigen hessischen Ministerpräsidenten von Hofmann, hatte Fürst Bismarck nicht zu befürchten, daß er ihn wegen einer Meinungsverschiedenheit mit seinen guten Diensten in Stich lassen werde.

Der Schluß der Landtagssession stand schon unter dem Druck der im Herbst für das Abgeordnetenhaus und demnächst im Winter für den Reichstag bevorstehenden Neuwahlen. Das von altconservativer Seite ausgegangene Programm der „Steuer- und Wirthschaftsreformer", das mit einigen gesunden Anregungen unklare, unbestimmte, halb verstandene Gedanken und Gemeinplätze verband, konnte schon darum nicht der Ausgang einer Neubildung der conservativen Partei werden, weil seine Urheber sich durch die Gemeinschaft mit Leuten bloßgestellt hatten, die seit Jahren aus der Verleumdung und Verunglimpfung des leitenden Staatsmannes ein Gewerbe gemacht hatten. Im Sommer 1876 aber erschien ein „Aufruf zur Bildung einer deutschen conservativen Partei", der in seinen Unterschriften nicht nur die Wiedervereinigung der seit vier Jahren getrennten Brüder in Preußen, sondern auch ihre Verbindung mit den freilich wenig zahlreichen verwandten Elementen im außerpreußischen Deutschland zum Ausdruck brachte. Vornehmlich in zwei Richtungen kehrte das Programm seine Spitze gegen die gesammte liberale Partei: einmal, indem es „die Erhaltung und Wiederverstärkung der christlichen und kirchlichen Einrichtungen vor

allen der christlichen confessionellen Volksschule" betonte, den kirchlichen Streit „der als Culturkampf vom Liberalismus zum Kampfe gegen das Christenthum ausgebildet wird" ein „Unglück für Reich und Volk" nannte und die Bereitwilligkeit zu einer „Revision der erlassenen Gesetze" aussprach, um „Uebergriffe auf das Gebiet des inneren kirchlichen Lebens auszuschließen" — dann „gegenüber der schrankenlosen Freiheit nach liberaler Theorie" eine „geordnete wirthschaftliche Freiheit" und „gleichmäßige Berücksichtigung der Interessen von Grundbesitz, Industrie und Handwerk unter schrittweiser Beseitigung der Bevorzugungen des großen Geldcapitals" verlangte. — Gegenüber dieser Bedrohung durch einen gemeinsamen Feind mußten die „liberalen Parteien" näher aneinanderrücken, und die Vorgänge, in denen die Städteordnung scheiterte, waren ebensowohl der Ausdruck dieses Gefühls wie der Ausgang zu seiner weiteren Bethätigung. In welche Lage die nationalliberale Partei durch diese Wendung gerieth, zeichnete sich scharf ab, als die am 7. Juni vom Könige vollzogene Ernennung des neuen Präsidenten des Reichskanzleramtes von Hofmann und nunmehr auch des Staatssekretärs des Auswärtigen, früher mecklenburgischen Ministers von Bülow zu „preußischen Staatsministern und Mitgliedern des preußischen Staatsministeriums" durch ein Schreiben des Präsidiums des Staatsministeriums amtlich zur Kenntniß des Abgeordnetenhauses gebracht und dieses am 23. Juni zur Berathung gestellt wurde. Während der Abgeordnete Windthorst alsbald die constitutionelle Lärmtrommel rührte und zwei fortschrittliche Redner dazu ins Feuerhorn stießen, schwiegen die politischen Führer der Nationalliberalen und ließen den Abgeordneten Gneist mit einem Verlegenheitsantrage auf Ueberweisung des Schreibens an die Justizcommission (hart vor Schluß der Session!) vorgehen. Wenn etwas constitutionelle Bedenken hätte erregen können, so war es die Stellung, die Präsident Delbrück Jahre lang unbeanstandet eingenommen hatte — daß er, ohne wirklicher Minister zu sein, eine beschränkte Stimme in Vertretung des Reichskanzlers führte. Daß aber die „Reichsregierung" die Regierung des Reiches durch den König von Preußen ist, kann nicht klarer zum Ausdruck gebracht werden, als wenn die hohen Beamten dieser Regierung

preußische Minister sind, wie die preußischen Minister an der Spitze der Ausschüsse des Bundesraths stehen. Die Verfassung legte dem kein Hinderniß in den Weg, da nach Art. 45 der König „die Minister“ ernennt, „die“ nach Art. 44 verantwortlich sind, ohne Beschränkung der Zahl. „Minister ohne Portefeuille“ waren auch unter der Verfassung nicht unbekannt, aber die beiden Reichsbeamten konnten als solche nur angesehen werden, wenn man das Untrennbare zerreißend die Reichsangelegenheiten nicht als preußische wollte gelten lassen. Der preußische Landtag konnte nur dabei gewinnen, daß diese Beamten als preußische Minister auch ihm verantwortlich wurden. Die einzige constitutionelle Sorge wäre gewesen, klar zu stellen, daß die im preußischen Staatsministerium herkömmlichen Collegialabstimmungen für die Verantwortlichkeit gar keine Bedeutung haben, diese vielmehr jeden trifft, der im Amte bleibt nachdem ein Beschluß gefaßt ist. Aber das war auch das Einzige, an das Niemand dachte.

Durch ihr Zusammenwirken bei den Landtagswahlen gelang es den liberalen Parteien noch einmal, den conservativen Anlauf vollständig abzuschlagen und ihren Bestand ebenso wie das Centrum zu behaupten. Nur in Schleswig-Holstein waren Reibungen zwischen den Nationalliberalen und der Fortschrittspartei entstanden, deren Führer dort Hänel war. Die nationalliberale Fraction des Reichstages ließ sich dadurch bestimmen, statt Hänels den aus der Fortschrittsfraction ausgetretenen Abgeordneten Löwe zum zweiten Vicepräsidenten zu wählen, der indeß ablehnte, worauf Hänel nun doch gewählt wurde, aber gleichfalls ablehnte. Die Nationalliberalen kamen dadurch in die Lage, auch die dritte Stelle des Präsidiums mit dem Abgeordneten von Benda zu besetzen.

Nachdem man seit zwei Jahren die Session des Reichstages in den Herbst verlegt hatte, um den Etat nicht über ein halbes Jahr im Voraus berathen zu müssen, hatte sich inzwischen herausgestellt, daß die letzten Monate nicht wohl ausreichten, um ihn vor Beginn des Etatsjahres festzustellen. Dadurch wurde die Verlegung des Etatsjahres auf die Periode vom 1. April bis 31. März veranlaßt, und da die Legislaturperiode des Reichstags am 10. Januar ablief und eine Entlastung der kurzen Herbstsession für die Be-

rathung der großen Justizgesetze nothwendig war, begnügte man sich mit der Feststellung eines besonderen Etats für das erste Vierteljahr 1877. Der neue Präsident des Reichskanzleramtes konnte sich dabei mit der Eröffnung einführen, daß der laufende Etat muthmaßlich immer noch einen Ueberschuß von 8 Millionen Mk. ergeben werde, worin die Bearbeiter dieses Etats selbstgefällig die Bestätigung fanden, ein verdienstliches Werk gethan zu haben.

Daß die Wirthschaftspolitik sich nicht mehr in den Bahnen Delbrücks hielt, wurde alsbald in der Frage der Eisenzölle klar. Zwar ihre auch nur vorläufige Verlängerung über den 1. Januar 1877 hinaus lehnte auch jetzt die Regierung ab. Während aber noch vor dem Jahre Delbrück die Befürchtungen wegen der französischen Ausfuhrprämie der acquits — à — caution kühl abgewiesen, hatte Fürst Bismarck schon im März 1876 durch den Botschafter Fürsten Hohenlohe in Paris vorstellen lassen, daß „die Fortdauer dieser Ausfuhrprämie uns nöthigen würde, von französischem Eisen an Stelle der in Wegfall kommenden Zölle eine dem Betrage dieser Prämie entsprechende Abgabe zu erheben." Nunmehr wurde zu diesem Zwecke eine Vorlage an den Reichstag gebracht, die dieser in einer Commission begrub, während er einen vom Centrum eingebrachten Antrag auf Forterhebung der noch bestehenden Eisenzölle mit Ausnahme der landwirthschaftlichen Maschinen und Geräthe mit 201 gegen 116 Stimmen ablehnte. In der Minderheit stimmten ein kleiner Theil der Nationalliberalen und der Reichspartei, sowie die Socialdemokraten. Der preußische Handelsminister Achenbach, der die Vorlage gegen die Verdächtigung des Schutzzolls verwahrte, gestand zu, daß die Eisenindustrie sich in einer schweren Krisis befinde, die aber mit der Aufhebung der Eisenzölle in keiner Verbindung stehe; die Wirkung der letzteren werde sich erst im folgenden Jahre übersehen lassen. — Vorher hatte Fürst Bismarck auf eine fortschrittliche Interpellation wegen Erhöhung der russischen Eingangszölle erklärt, es gebe dagegen keine Mittel, wenn man jede Retorsionspolitik grundsätzlich verwerfe.

Nachdem der Reichstag die zweite Lesung der Reichsjustizgesetze am 2. Dezember beendigt hatte, wurden achtzehn der dabei gefaßten Beschlüsse am 12. Dezember vom Bundesrath für unan-

nehmbar erklärt. Es handelte sich dabei zum größten Theile um Bestimmungen zum Rechtsschutz der Einzelnen, von denen drei die Presse betrafen. Als die erste Aufregung darüber sich gelegt, traten die Führer der Nationalliberalen mit dem Reichskanzler und dem preußischen Justizminister in vertrauliche Verhandlungen, deren Ergebniß in einer Reihe zur dritten Lesung von den Abgeordneten Miquel, von Bennigsen und Lasker eingebrachter Abänderungsanträge niedergelegt war. Einige bedauerliche Zugeständnisse hatten dem bureaukratischen Starrsinn gemacht werden müssen, andere Fragen wie die Rechtsanwaltsordnung waren nur hinausgeschoben. An den übrigen Stellen war dafür ein befriedigender Ausgleich gefunden, wie über die staatsrechtlich wichtigste Frage der Competenzconflicte, insbesondere bei Verfolgung von Beamten. Für diese war eine „Vorentscheidung" zugelassen, aber nur darüber, ob der Beamte sich einer Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe, und diese Vorentscheidung wurde in den Bundesstaaten, in denen ein oberster Verwaltungsgerichtshof besteht, diesem, in den anderen dem Reichsgerichte übertragen. Dem allgemeinen politischen Verständnisse zugänglich waren nur die drei Bestimmungen über die Presse. Von diesen fielen zwei dem „Compromiß" ganz zum Opfer: an Stelle der einen, die außer Zweifel stellen sollte, daß der Gerichtsstand wegen Preßvergehens ausschließlich an dem Orte besteht, wo die Druckschrift erschienen ist, wurde eine Fassung gesetzt, die den „Ort der That" unbestimmt ließ, die andere, die den Zeugnißzwang gegen den Redakteur einer periodischen Druckschrift, sofern er nicht selbst als Thäter haftet, zur Benennung des Verfassers oder des Einsenders einer Mittheilung ausschloß, wurde gestrichen (übrigens war der Zeugnißzwang allgemein in der Strafprozeßordnung stark eingeschränkt). Die Zuständigkeit der Schwurgerichte für Preßvergehen konnte nur für die Staaten „gerettet" werden, in denen sie schon begründet war. Da man für diese Fragen auch in der nationalliberalen Presse Unterstützung erwartete, wurde gegen das „Compromiß" von der Fortschrittspartei eine Haupt- und Staatsaction in Scene gesetzt. Indeß verfehlte das vom Abgeordneten Hänel bei Beginn

der dritten Berathung ausgegossene Vollmaß sittlicher Entrüstung schon durch die Uebertreibung jedes Eindrucks auf die nationalliberale Partei. Der Abgeordnete von Bennigsen antwortete auf die Angriffe mit gemessener Ruhe, Lasker nur etwas lebhafter: „die nationalliberale Partei wurde dem Lande denunzirt, daß sie wieder einmal die liberalen Principien verrathen ... wir haben alle diese Reden schon gehört 1867, 1870, 1874, sie habe keinen Eindruck hervorgebracht und keine Wirkung hinterlassen.“ Der Compromißantrag wegen der Schwurgerichte für die Presse wurde mit 198 gegen 146, die beiden anderen die Presse betreffenden mit 196 gegen 124 und mit 186 gegen 120, das Gerichtsverfassungsgesetz mit 194 gegen 100 Stimmen angenommen; auf weitere namentliche Abstimmungen verzichtete die Minderheit. Etwas Sinnloseres und Wüsteres als der Lärm, der sich jetzt in der fortschrittlichen Presse erhob, findet sich in der Verfassungsgeschichte kaum eines Staates. Zuletzt setzte dem die Parteileitung in einem alsbald nach Schluß des Reichstags veröffentlichten Wahlaufruf die Krone auf, der zur Wahl von „Männern“ mahnte, „stark genug, um der Verführung, der Macht Widerstand zu leisten, einsichtig genug, um jeden Vortheil des Augenblicks für des Volkes Wohl und Freiheit wahrzunehmen.“ In der That waren die freilich nicht zahlreichen „Männer“ in der Fortschrittspartei, die „einsichtig genug“ waren, die unvergleichliche geschichtliche Bedeutung der Justizgesetze ungeachtet aller Mängel zu erkennen, nicht „stark genug“ gewesen, sich dem Banne eines demagogischen Terrorismus zu entziehen — aber unbesonnen genug, sich den unauslöschlichen Makel des unwiederbringlichen Rückfalls in die öde Ansicht aufzuheften, als ob das deutsche Verfassungsleben nur ein Kampf mit einer „Macht“ sei, die dem Volke „Wohl und Freiheit“ vorenthalte und der nur mit „Vortheilen des Augenblicks“ beizukommen sei.

Diese Kampfweise hatte den unleugbaren Erfolg, daß die nationalliberale Partei in den Wahlen des 10. Januar 1877 um etwa zwanzig Stimmen zu Gunsten der Rechten geschwächt wurde, während die Fortschrittspartei selbst nur eben ihren letzten Bestand von 36 Sitzen rettete. Das Centrum erfuhr einen kleinen Rückgang, die Socialdemokraten wuchsen von 9 auf 13 Stimmen, vor

allem auf Kosten der Fortschrittspartei in ihrer Hochburg Berlin. Die „liberalen Parteien" waren hinter den Erfolg von 1871 zurückgeworfen, ihre Mehrheit hatten sie verloren. Alsbald rückten die Nationalliberalen näher an die Rechte heran, die ihnen neben von Forckenbeck als Präsidenten, von Stauffenberg als ersten Vicepräsidenten zugestand, während sie selbst die dritte Stelle im Präsidium mit dem Fürsten von Hohenlohe-Langenburg besetzte. Im preußischen Landtage hatte wenige Wochen zuvor die Erinnerung an das Wahlbündniß des letzten Herbstes soweit nachgewirkt, daß der Fortschrittspartei die Stelle des ersten, wie der freiconservativen die des zweiten Vicepräsidenten belassen wurde. Die Fortschrittspartei erwiderte diese Rücksicht alsbald damit, daß sie dem Centrum in der Abstimmung gegen den „geheimen Fonds" des Staatsministeriums sich anschloß. Während im Reichstage die conservativen Abgeordneten wie bisher in einer Fraction auf dem Boden des „deutschconservativen" Programms sich vereinigten und sogar den vergeblichen Versuch machten, die Reichspartei zur „Fusion" heranzuziehen, konnten im Abgeordnetenhause die auf neun Mitglieder angewachsenen Altconservativen sich immer noch nicht mit den zwanzig „Neuconservativen" zusammenfinden.

Die preußische Landtagssession brachte auch die Eisenbahnfrage wieder zur Sprache, die im Reichstage nur Gegenstand ergebnißloser Verhandlungen hinter der Bühne gewesen war. Während Sachsen seit dem Auftauchen des Reichseisenbahnprojects fieberhaft mit der „Verstaatlichung" seiner Privatbahnen vorging, hatte die bloße Betriebsübernahme zweier „nothleidender" Eisenbahnlinien durch die preußische Verwaltung, von denen eine in das Herz des sächsischen Landes hinein, die andere dicht um seine Grenze herumführte, genügt, die Gemüther zu der Besinnung zu bringen, ob nicht gegen eine solche „Concurrenz" ein Reichseisenbahngesetz seinen guten Werth haben könne. Am 29. Januar 1877 wurde auf eine in der Budgetcommission des Abgeordnetenhauses gestellte Anfrage Namens der Regierung geantwortet, daß sie „gegenwärtig noch damit beschäftigt sei, den genauen Werth der Staatsbahnen behufs Fixirung eines angemessenen Verkaufspreises zu ermitteln" und erst hiernach „die eigentlichen Verhandlungen mit dem Reich eröffnet werden sollten." Wenige Tage darauf wurde bekannt,

daß die sächsische Regierung die Anfrage Preußens, ob sie zur Uebernahme des Betriebs der Berlin-Dresdener Bahn durch die preußische Verwaltung bezüglich der auf sächsischem Gebiet liegenden Strecke ihre Genehmigung ertheilen wolle, ablehnend beantwortet habe. Bei Berathung der Vorlage über eine Zinsgarantie für diese Eisenbahn, die übrigens gegen den Vorschlag der Commission und zuletzt nur mit 193 gegen 191 Stimmen bewilligt wurde, stellte der Handelsminister bereits eine Berufung an den Bundesrath auf Grund des Art. 76 der Reichsverfassung in Aussicht. Der Bundesrath hat dann die Entscheidung dem Oberappellationsgerichte zu Lübeck übertragen, dessen Spruch zu Gunsten Preußens fiel. Nur die Tarifreform hatte unter dem Druck des Reichseisenbahnprojekts besseren Fortgang. Die weitere Richtung der Eisenbahnpolitik aber konnte nicht deutlicher vorgezeichnet werden, als dadurch, daß Präsident Maybach Ende Februar seine Stelle mit der eines Unterstaatssecretärs im preußischen Handelsministerium für die Eisenbahnabtheilung vertauschte.

Der preußische Landtag war alsbald nach Berathung des Staatshaushalts geschlossen worden, die noch keine besonderen Schwierigkeiten geboten hatte, obwohl die Fluth der Ueberschüsse Jahr für Jahr gesunken und jetzt nahezu abgelaufen war. Dagegen hatte Präsident von Hofmann den Reichsetat mit einer Erhöhung der Matricularbeiträge von über 25 Millionen Mark einführen müssen. Der Finanzfachmann der Fortschrittspartei, der Abgeordnete Richter, der seit Hoverbeck's Tode ihr eigentlicher Führer im Reichstage geworden war, hatte das Schiff des Reichshaushalts glücklich an die Stelle treiben lassen, an der er den vor Jahren angekündigten Zugriff auf den Invalidenfonds beginnen konnte. Er hatte die Genugthuung, daß seinem auf Erweiterung der Verwendungszwecke des Fonds gerichteten „Gesetzentwurf“ trotz der verspäteten Einwendungen vom Bundesrathstische auch die Rechte zustimmte. Gegen die im Militäretat von der Budgetcommission gemachten Abstriche legte zuletzt Moltke sein gewichtiges Wort in die Wagschale, sodaß trotz der abermaligen Beschneidung des Marineetats und der überallher zusammengerafften Bestände und Zinsen die Erhöhung der Matricularbeiträge auf 81 Millionen Mark unvermeidlich blieb.

Gegen den Etat von 1874 (oben S. 337 ff.) hatte sich die Gesammteinnahme und Ausgabe von 540 536 615 Mark gleich 180 178 972 Thlrn. um mehr als 35 Millionen Thlr. erhöht. Der dauernde Jahresbedarf war von 108 1/2 auf mindestens 136 Mill. Thlr. (408 Mill. Mark) gestiegen, die eigenen Einnahmen des Reichs hatten sich von 82 3/4 Mill. Thlr. auf 97 1/4 (293 1/4 Mill. Mark) gehoben, so daß 38 3/4 Mill. Thlr. = 116 1/4 Mill. Mark durch Matricularbeiträge zu decken sein würden, welcher Betrag auf 81 Millionen nur dadurch ermäßigt war, daß durch außerordentliche Einnahmen auch die durchschnittlich widerkehrenden einmaligen Ausgaben (des s. g. ordentlichen Etats) bis auf etwa 3 Mill. Mark gedeckt wurden. Das reine Budget der dauernden Einnahmen und Ausgaben stellte sich gegen 1874 — zum Theil freilich durch stärkere Belastung des Invalidenfonds — um 25 Mill. Mark günstiger. An der Steigerung der Einnahmen haben die Zölle mit fast 13 Mill. Mrk. die Zuckersteuer mit über 15 Mill., die Salzsteuer mit stark 2 Mill., die Branntwein- und Brausteuer (ohne die Südstaaten) mit fast 9 1/2 und 3 1/2 Mill. Theil. Die Ueberschüsse der Post- und Telegraphenverwaltung sind wieder um 3 Mill. Mark zurückgegangen, die der Eisenbahnen um fast 2 1/2 Mill. Mark gestiegen. Die Ausgaben der Heeresverwaltung waren um 45 Mill. Mark neben einem „ordentlichen Etat“ von 11 3/4 Million an einmaligen Ausgaben, die dauernden Ausgaben der Marine um 8 Mill. gestiegen. Der Bedarf der Reichsschuldenverwaltung war um 3 400 000 Mark niedriger eingestellt.

Bei der ersten Berathung des Etats hatte der Reichskanzler nur im Allgemeinen vor der „Bahn“ gewarnt, Capitalbestände „aus allen Ecken zusammenzukratzen und davon zu leben“, statt „für dauernde Ausgaben, die sich wiederholen, dauernde Deckungsmittel zu beschaffen“, sonst könnte man nach dem Beispiele Oesterreichs dahin gelangen, Staatsvermögen zu veräußern, um die Steuerkraft zu schonen. Nur weil die Linke „keine Steuervermehrung, sondern Steuerreform“ wolle, die Regierung aber außer Stande sei, „in diesem Augenblicke einen vollen Reformplan für unsere Zoll- und Steuereinrichtungen vorzulegen“, habe er zu dem „natürlichen Auskunftsmittel der Matricularumlagen“ gegriffen.

Den Entwurf über die Ausgleichsabgaben auf Eisen hatte die Regierung abermals eingebracht, aber die preußischen Minister Camphausen und Achenbach verwahrten sich auch jetzt mit solchem Feuer gegen den Verdacht der wirthschaftlichen Reaction und sprachen so nachdrücklich gegen die von den „Schutzzöllnern" eingebrachten Anträge, daß die Mehrheit vielleicht in dem guten Glauben, die Stellung dieser Staatsmänner zu sichern, ganz gewiß nicht, um ihnen eine Niederlage beizubringen, die Vorlage mit 212 gegen 111 Stimmen verwarf. Das erste sprach Heinrich von Treitschke offen aus, und schloß daran die kräftige Mahnung vor dem „ersten Schritt": „Sie ziehen sonst die Schleusen auf für eine schutzzöllnerische Agitation, die bald in wildem bacchantischen Treiben unser Land mit wüstem Hader erfüllen würde. Hüten Sie sich davor, dieses zerrissene Deutschland noch durch den entfesselten Kampf selbstsüchtiger Interessen unglücklich zu machen." Nach zwei Jahren stimmte der Redner mit einer kleinen Minderheit der Nationalliberalen für den neuen Zolltarif, den Erfolg dieses „Kampfes", den die Ablehnung der Ausgleichzölle, wenn dies möglich oder nöthig war, nur um so mehr geschürt hatte. Diese wirthschaftliche „Reaction", die der Umschlag des reinsten Vaterlandsfreundes bezeichnet, warf doch auch in den jetzigen Reichstag ihre Schatten voraus. Die liberalen Parteien brachten um die Wette mit den Conservativen und dem Centrum Anträge auf Revision der Gewerbeordnung ein, die jetzt nur Gegenstand eines zwanglosen Austauschs schon für die nächste Session die Gesetzgebung zu einer umfänglichen „Novelle" in Bewegung setzten.

Um das schwerbeladene Schiff der Justizgesetze nicht zu überlasten, war die Frage nach dem Sitze des Reichsgerichts vorbehalten worden. Im Anfange dieser Session brachte Preußen im Bundesrathe den Antrag ein, Berlin als diesen Sitz zu bestimmen. Der Bundesrath setzte durch einen am 28. Februar gefaßten Beschluß Leipzig an die Stelle, den bisherigen Sitz des Reichsoberhandelsgerichts. In der Mehrheit stimmten Sachsen und die thüringischen Vettern geschlossen, von den Mittelstaaten außerdem Bayern und Württemberg. Der Reichstag trat diesem Beschlusse mit 213 gegen 142 Stimmen bei, was nur dadurch möglich war,

daß die nationalliberale Fraction das lange vermiedene Schauspiel eines klaffenden Risses gab. Lasker führte die kleinere Hälfte der vereinigten Opposition zu, die er damit für diesmal zur gesetzgebenden Gewalt des Reiches verstärkte. Die vorgeblichen oder vermeintlichen Gründe für die in allen Großstaaten beispiellose Einrichtung, daß die Mitglieder dieses Gerichts vom Sitz der Regierung verbannt sind, ertragen eine ernsthafte Prüfung nicht. Der Verdacht, daß der höchste Gerichtshof an jenem Sitze unlauteren Einflüssen ausgesetzt sein könnte, war schon seit dritthalb Jahren durch das preußische Oberverwaltungsgericht widerlegt und ist fort und fort glänzender widerlegt worden. Wenn etwas die nationalliberale Minderheit entschuldigen mochte, so war es das Verhalten des Reichskanzlers. Hätte er den Beschluß des Bundesraths nicht verantworten zu können geglaubt, so konnte er, wie drei Jahre später bei ungleich geringfügigerem Anlaß die Verantwortlichkeit ablehnen, ihn im Namen des Kaisers dem Reichstage vorzulegen. Daß er das Reich höher stellte als Preußen, konnte er nicht stärker bekunden, als indem er von seinem Könige die Zumuthung nicht abwehrte, das höchste Gericht seiner Vorfahren ohne Ersatz im eigenen Lande, der das Reichsgericht zu einer Mißgeburt gemacht hätte, aufzulösen, während Bayern ein oberstes Landesgericht behielt und Sachsen trotz der sinnvollen Vorkehrung Lasker's, die dem Staate, in welchem das Reichsgericht seinen Sitz hat, das gleiche untersagte, auf einem Umwege sein Landesrecht der Nachprüfung des Reichsgerichts zu entziehen wußte. Der „föderalistische" Taumel, der dem Kaiser den Besuch des Reichsgerichts nur als Gast des Königs von Sachsen gestattete, hat seinen Geist noch besonders darin abgezeichnet, daß er das höchste Gericht „im Namen des Reichs" Recht sprechen läßt — so tiefsinnig, als wenn die Landesgerichte ihre Urtheile „im Namen des Staates" verkündeten.

Indeß hatte der Reichskanzler in der Budgetverhandlung vom 10. März gestehen müssen, daß er „seinen Haupteinfluß bisher nicht in der Kaiserlichen Macht, sondern in der Königlich preußischen Macht gefunden habe". Auch hier ist freilich die Zerreißung des einen Königs von Preußen, der als Oberhaupt des Reiches den Namen

Deutscher Kaiser führt, nur eine fremde Gedankenspiegelung, die den Gründer des Reichs auch zu der seltsamen Verwunderung führte, daß dieser König die ihm zustehenden Stellen im Bundesrathe „einräumen" muß, um den hohen Reichsbeamten Sitze im Bundesrath und an der Spitze seiner Ausschüsse zu verschaffen — was selbstverständlich daraus folgt, daß diese seine Beamten sind wie die preußischen. Aber Fürst Bismarck gestand offen, daß er den Versuch bereut habe, „aufzuhören preußischer Ministerpräsident zu sein und nur Reichskanzler sein zu wollen." „Schneiden Sie mir die preußische Wurzel ab, und machen Sie mich allein zum Reichsminister, so bin ich so einflußlos wie ein anderer — und der Beweis gegen die Theorie der Reichsministerien liegt schon darin." Aber die Verbindung der preußischen und der Reichsregierung durch eine Person genügt nicht — hier bringt die Rede vom 13. März die nothwendige Ergänzung. Der Reichskanzler sieht die Theilung des Reichskanzleramtes in ein Finanz- und ein Handelsministerium voraus, aber er hält auch eine Theilung der entsprechenden preußischen Ministerien eines jeden in sich für nothwendig, und demnächst die Vereinigung der „eigentlichen Finanzpartie" und des eigentlichen Handelsressorts mit den Reichsfinanzen und dem Reichshandelsamte für empfehlenswerth, in gleicher Weise die Theilung des preußischen Ministeriums der Justiz, wie sie schon früher bestanden, in ein Gesetzgebungs- und Verwaltungsministerium und wieder die Verbindung des ersteren mit dem Reichsjustizamt. Daß er in dem aus diesen Stellen und dem Minister des Auswärtigen, vielleicht auch einem Minister für Elsaß-Lothringen gebildeten Reichsministerium sich selbst eine Stellung „entsprechend der des englischen Premiers" vorbehielt, war nach allen früheren Aeußerungen selbstverständlich.

Nach alledem konnte man alles eher erwarten, als daß Fürst Bismarck an seinem 62. Geburtstage — seinen Abschied nachsuchte. Der Anlaß neben der zweifellosen Erschütterung seiner Gesundheit, die doch allein den Vorgang nicht zu erklären schien, wurde bald in „Frictionen" gesucht, die dem Kanzler in Hofkreisen bereitet wurden, und über die er seitdem in seinen Erinnerungen sich ausgesprochen hat — bald in dem Mangel an Unterstützung für seine finanziellen

und wirthschaftlichen Reformpläne, bald auch in beidem. Nachdem Kaiser Wilhelm sein berühmtes „Niemals“ an den Rand dieses Abschiedsgesuchs geschrieben und dafür am 10. April dem Reichskanzler einen unbestimmten Urlaub bewilligt, machte dieser davon in einem Schreiben vom 11. April dem Präsidenten des Reichstages Mittheilung und fügte hinzu, daß während der Dauer dieses Urlaubs seine Vertretung „im Hause und in den laufenden Geschäften“ — nicht in der Gegenzeichnung, wie im Reichstage ausdrücklich festgestellt wurde — in den inneren Angelegenheiten des Reiches „von dem Präsidenten des Reichskanzleramtes“, bezüglich der auswärtigen „von dem Staatssecretär von Bülow“ übernommen werde. An diesem und dem vorhergehenden Tage hatte der Abgeordnete von Bennigsen längere Unterredungen mit dem Fürsten Bismarck; wenn diese zunächst den Zweck hatten, die nationalliberale Partei abzuhalten, sich dem von der Fortschrittspartei angekündigten Antrag auf Erlaß eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes anzuschließen, so war ihr weiterer Erfolg, daß offenbar in Folge von Vorstellungen Bennigsen's dieser Antrag überhaupt nicht gestellt wurde. In der am 13. April über das Schreiben vom 11. eröffneten Berathung des Reichstages begnügte sich der Abgeordnete Hänel mit einer akademischen Rede; aus dem darauffolgenden Vortrage Bennigsen's durfte entnommen werden, daß der Reichskanzler nach seiner Rückkehr zu den Geschäften „die Ordnung des Verhältnisses der deutschen Reichsfinanzen zu den Finanzen der einzelnen deutschen Länder“ ernstlich in die Hand zu nehmen gedenke, und zwar in der von ihm selbst schon am 13. März vorgezeichneten Weise einer „engeren Verbindung einer verantwortlichen Reichsfinanzverwaltung mit der Finanzverwaltung des größten deutschen Staates.“ Nachdem von Bennigsen sich bemüht, der Befürchtung vorzubeugen, als ob der „Verwalter der Reichsfinanzen, der zugleich preußischer Finanzminister ist, die Finanzen anderer deutschen Staaten benachtheiligen“ könnte, schloß er mit dem Ausdruck zuversichtlicher Erwartung, daß „der Reichskanzler, zurückgekehrt von seinem Urlaube, mit uns weiter zusammenarbeiten wird an der Entwicklung des Deutschen Reiches und seiner Zustände auf der einmal gewonnenen verfassungsmäßigen Grundlage, die Niemand

von uns, am wenigsten meine politischen Freunde antasten wollen."

Als der Reichskanzler am 16. April seinen Urlaub antrat, schien also das Verhältniß vertrauensvollen Zusammenwirkens der Nationalliberalen mit ihm nach allen Schwankungen fester als je hergestellt zu sein. Da drängten sich andere Mächte heran, und der Versuch, das Band noch enger zu schlingen, wurde zum Anlaß eines so schroffen Bruches, daß der Riß niemals vollständig ausgeheilt ist.

Anmerkungen.

Zum ersten Buch.

S. 3. Die angezogenen Stellen finden sich bei Binding: Die Gründung des Norddeutschen Bundes (in der Festgabe der Leipziger Juristenfakultät für Windscheid), Leipzig 1889 S. 3, 4, und Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches. Dritte Auflage, Bd. I S. 7. — Uebrigens wird es für den Fachkundigen nicht zweifelhaft sein, was hier und im Folgenden kurz als „herrschende Lehre" zusammengefaßt ist, trotz der in allen Richtungen der Windrose auseinandergehenden Abweichungen im Einzelnen, und unbeschadet der hohen wissenschaftlichen Bedeutung von Werken wie die von Thudichum, Herm. Schulze, Zorn, Hänel, die in der hier bestrittenen Auffassung vielfach mit dieser herrschenden Lehre übereinstimmen. Die Stelle von Treitschke findet sich in dem zuerst 1874 in den Preuß. Jahrbüchern veröffentlichten Aufsatze „Bund und Reich" (jetzt „Deutsche Kämpfe". Dritte Auflage. Berlin 1887. Bd. II. S. 224).

S. 5. Pufendorf, de off. hom. et civis (II c. VI §§ 7. 8.)

S. 6. Grotius, de jure belli ac pacis Prol. § 1.

S. 7. Ranke, Sämmtliche Werke. Bd. 24 S. 25.

S. 8. Halbsouveräne Staaten: Johann Jakob Moser, Grundf. des europäischen Völkerrechts in Fr. Z. Buch I Kap. 1 § 20, Kap. 2 § 14. Etats mi-souverains: Martens, Précis du droit des gens. L. I c. II § 19.

S. 9. Moser a. a. O. Kap. 2 § 1.

S. 10ff. Die angezogenen Urkunden über den Untergang des alten Reiches und der Gründung des Deutschen Bundes finden sich außer in Martens, Recueil und Klübers Acten des Wiener Congresses größtentheils bei P. A. G. v. Meyer, Corp. jur. Conf. Germ. (Dritte Auflage, Frankfurt a. M. 1858—1865 m. Nachtr. bis zum Sommer 1866) und zwar die Staatsverträge (u. einz. Noten) im ersten Bande; die von Stein herrührenden Actenstücke bei Pertz, Leben d. Fhr. vom Stein, Berlin 1850, Bd. 2. Einige Angaben ohne diplomatische Genauigkeit sind aus Treitschke's Deutscher Geschichte Bd. 1 entnommen. Auf die Kritik seiner Darstellung in dem nachgelassenen

Werke v. Adolf Schmidt, Gesch. d. deutschen Verfassungsfrage, herausgegeben v. A. Stern, Stuttgart 1890, einzugehen, war um so weniger Anlaß, als der Grundirrthum, es hätte sich 1815 eine feste Ordnung Deutschlands erreichen lassen, ohne durch Knebelung Preußens jeden weiteren Fortgang zur nationalen Großmacht zu hemmen, bei Schmidt noch vollständiger und harmloser vorherrscht als bei Treitschke.

S. 26 ff. Die Anführungen aus der Literatur über Staatenbund und Bundesstaat sind zum Theil entnommen aus S. Brie, der Bundesstaat. Leipzig 1874.

S. 28. Waitz, Das Wesen des Bundesstaats; zuerst gedr. in d. Allg. Monatsschrift für Wissensch. u. Lit. 1853, dann als „Ausführung" zu den Grundzügen der Politik. Kiel 1862. S. 153 ff. — Treitschke, Bundesstaat und Einheitsstaat in den historischen und politischen Aufsätzen (zuerst 1864, jetzt 5 A. Bd. II S. 81 ff. Leipzig 1896) Bund und Reich a. a. O. (zu S. 3) S. 226 ff.

S. 30. Waitz a. a. O. S. 155—159.

S. 31. Welcker, „Bund" u. s. w. im Staatslexikon I A. Bd. 3 S. 80 ff.

S. 34 f. Ueber das Verhältniß des Reiches zur Eidgenossenschaft vor Ausbruch und nach Beendigung des Krieges von 1499 kurz Ranke, Deutsche Geschichte Bd. 1 (S. W. Bd. 1) S. 92. 93. eingehend Ulmann, Kaiser Maximilian Bd. 1 (Stuttgart 1884) Kap. 5 bes. S. 665 ff. 795 ff. Pütter, Geist des Westf. Friedens. Göttingen 1795 S. 261. 262. — J. Simler bei Brie a. a. O. (zu S. 26) S. 16 A. 26.

S. 35 ff. Treitschke, die Republik der Vereinigten Niederlande in hist. u. pol. Auss. 5. A. 2 Bd. S. 408—544 bes. S. 434—36, 451, 452. — Motley, Rise of the Dutch Republic. Part. VI c. 1 a. E. u. c. 4 a. E.; Wenzelburger, Gesch. d. Niederlande Bd. 2 Gotha 1886 S. 707—722.

S. 37. 38. Moser a. a. O. Kap. 1 § 15. Vattel, Droit des gens. L. I § 10.

S. 38 ff. v. Holst, Verfassung u. Demokratie der Ver. St. v. Amerika. Düsseldorf 1873. Kap. 1 bes. S. 19—21. 55. — Treitschke, Bund u. Reich a. a. O (zu S. 3) S. 227. 228. — The Federalist ed. by J. C. Hamilton, Philadelphia 1866. Die Articles of Confederation sind hier S. 26—30 abgedruckt.

S. 39. Freeman, History of Federal Government, v. I. London 1863 S. 9—15.

S. 44. Treitschke, Bund und Reich a. a. O. S. 228 ff. The Federalist s. o. (zu S. 38).

S. 49 ff. Die Urkunden zur Geschichte des Deutschen Bundes bei v. Meyer a. a. O. (zu S. 10) 2. u. 3. Bd. Für die Jahre 1848 u. 1849 Roth u. Merck, Quellensammlung zum deutschen

öffentlichen Recht. 2 Bde. Erlangen 1850—52. Treitschke, Deutsche Gesch. Bd. 2—5 und v. Sybel, die Begründung des Deutschen Reiches. Bd. 1—4. München u. Leipzig 1889.

S. 50. Ueber den „Nordischen Reichsbund." Adolf Schmidt, Geschichte der preuß.-deutschen Unionsbestrebungen. Berlin 1851. Preußens deutsche Politik. Dritte Auflage. Leipzig 1867. — Ueber die Verf.-Entwürfe von 1814 u. 1815 s. die zu S. 10 angef. Samml. u. Schriften.

S. 53. v. Sybel a. a. O. (zu S. 49) Bd. 2 S. 527.

S. 54. Das. Bd. 3 S. 213. 214.

S. 56f. Treitschke, D. G. Bd. 5 S. 698ff. — Springer, F. C. Dahlmann 2 Bde. Leipzig. 1870 Bd. 2 S. 215—251. Die beiden Briefe des Königs S. 226ff. u. 240ff. (zwei weitere S. 242f. u. 247ff.) Der Brief Dahlmanns S. 238ff. — S. 224f. und 231ff. finden sich die aufdringlichen Verfassungsklitterungen des ausgeheiratheten Prinzen Albert, S. 235ff. die bescheidenen aber um so werthvolleren Bemerkungen des damaligen Prinzen von Preußen.

S. 60. Binding, der Versuch der Reichsgründung 1848—49 Leipzig 1892 (S. 12ff.). Entgegen dem stenographischen Berichte liest B. S. 16 o. „Die Mitwirkung auch der Staatenregierungen zu erwirken" (statt „diese Mitwirkung auch den St. R.) Der hier im Text gegebene Zusammenhang gestattet diese Aenderung auch sachlich nicht.

S. 73ff. Die Urkunden über den Untergang des Deutschen Bundes und die Gründung des Norddeutschen Bundes sind besonders zusammengestellt bei L. Hahn, Zwei Jahre preußisch-deutscher Politik, Berlin 1868, die meisten außerdem in Aegidi u. Klauhold's Staatsarchiv Bd. 10 u. f. Hamburg 1866ff. und in Schultheß' Geschichtskalender, der besonders für die Vorgänge in den Mittel- und Kleinstaaten benutzt ist. Einzelne Angaben sind auch hier aus Sybel a. a. O. (zu S. 49), Bd. 5—7, entnommen. Die in den ersten Abschnitten dargelegte, der herrschenden Lehre entgegengesetzte Auffassung führt nothwendig zu einer ebenso entgegengesetzten Würdigung der urkundlichen Erklärungen über die Gründung des Norddeutschen Bundes, so daß auch hier die Auseinandersetzung im Einzelnen unfruchtbar sein würde. Es kann daher nur im Allgemeinen auf die Werke von Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins (Tübingen 1870), Laband, das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1876 ff 3 A. 2 Bde. 1895 f. Zorn, Staatsr. d. D. R. 2 Bde, 1880—83. 2 A. 1895—97. Herm. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 2. Bd. Reichsstaatsrecht 1886. Hänel, Deutsches Staatsrecht, 1. Bd., 1892 verwiesen werden.

S. 76. Wenn Laband a. a. O. (S. 7) einen nachträglichen Beweis für die „völkerrechtliche Natur" des Deutschen Bundes darin

findet, daß es „keine Succession in Bundesrechte" giebt, so geht er von der ungeschichtlichen Annahme aus, daß bei Auflösung des Deutschen Reiches eine „Succession" der deutschen Einzelstaaten in dessen Hoheitsrechte stattgefunden habe. Die beschränkte Staatsgewalt dieser Staaten unter dem Reiche erweiterte sich durch den Untergang der Reichsgewalt zur vollen (staatsrechtlichen) Souveränität; wenn es ein unwiderstehliches Bedürfniß ist, auf Verhältnisse des öffentlichen Rechts privatrechtliche Begriffe anzuwenden, so wäre hier vielmehr der Begriff der „Accreszenz" an der Stelle. Die von Laband Nr. 7 angezogene Stelle aus einem Bericht des Justizausschusses des Bundesraths von 1873 verwahrt sich übrigens nur gegen die „Succession" in Verpflichtungen des Bundes, der in der That 1866 in drei Theile auseinander gegangen war, zwischen denen eine Vermögensauseinandersetzung stattgefunden hatte. Uebrigens spricht auch dieser Bericht nicht von der Gründung eines neuen Staats, sondern nur von einem auf selbständigen Grundlagen errichteten „Verfassungswerke."

S. 81. Laband a. a. O. Bd. I S. 15. 17.

S. 91. Wenn Binding (in der zu S. 3 angezogenen Schrift S. 69. 70) das, was hier der naturrechtlichen Ansicht gemäß als „Vertrag" bezeichnet ist, als besonderen Rechtsbegriff der „Vereinbarung" abspaltet, so kommt darauf für den vorliegenden Zweck um so weniger etwas an, als das Wesentliche dabei immer die Uebereinstimmung oder Einigung gleichwerthiger Willen, auch in der von Binding angenommenen „Verschmelzung" bleibt. Was hier bestritten wird ist, daß eine Verfassung jemals rechtliche Geltung erlangen könnte anders als dadurch, daß sie von dem bisherigen Träger der höchsten Staatsgewalt als Gesetz erlassen wird.

S. 94. Binding a. a. O. S. 16.

S. 101. von Sybel a. a. O. Bd. 6 S. 28. — Die Abweichungen des preuß. Entwurfs von der dem Reichstage gemachten Vorlage hat Hänel in Studien zum deutschen Staatsrecht I (Leipz. 1873) S. 270—276 mitgetheilt.

S. 102 ff. Die Protokolle der Conferenz sind u. a. bei Hahn a. a. O. und bei Glaser, Archiv des Norddeutschen Bundes I. (einziger) Bd. H. 3 S. 1—22 abgedruckt. Das. S. 23 ff., der dem Reichstage vorgelegte Entwurf der Verfassung mit den kenntlich gemachten Ergänzungen und Abänderungen des Reichstages.

S. 122 ff. Genauere Nachweise über den Ausfall der Reichstags- und preußischen Landtagswahlen von 1867—1874 bei Parisius, Deutschl. pol. Parteien, Berlin 1878. S. 78 ff. — Die Verhandlungen des „constituirenden" Reichstags sind übersichtlich zusammengestellt bei Bezold, Materialien der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1873 Bd. 1. 2. Von hier an ist die sorgfältig bearbeitete

und mit werthvollen Erläuterungen ausgestattete kritische Ausgabe der „politischen Reden des Fürsten Bismarck" von H. Kohl Bd. 3ff. Stuttgart 1892ff. ein unzertrennlicher Begleiter der Darstellung.

S. 148. Die Publicationspatente bei Glaser (zu S. 102) H. 4 S. 117—124.

S. 149ff. von Sybel a. a. O. Bd. 6. 7. München 1894. Schultheß' Geschichtskalender 1867—1870 (besonders für die süddeutschen Landtagsverhandlungen).

S. 157. 158. Politische Briefe Bismarcks. 3. Samml. 2. Aufl. (1890) S. 244. 246. — Der Herausgeber der „Bismarckbriefe" (Bielefeld u. Leipzig 1897) Horst Kohl, „warnt" zwar vor dieser Sammlung, die „voller Flüchtigkeiten und Liederlichkeiten" sei. Indeß sagt er nicht, daß sie unechte Stücke enthalte und die hier wie S. 259 mitgetheilten Sätze tragen durchaus das Bismarck'sche Gepräge.

S. 166ff. Die Verhandlungen des Norddeutschen Reichstages, der süddeutschen Landtage und des deutschen Reichstages (1. Session 1871) über die „Versailler Verträge" und die Reichsverfassung sind bei Bezold (S. 122) Bd. 3 zusammengestellt.

S. 181ff. Für den hier gegebenen Ueberblick über den Gesammtverlauf der deutschen Staats- und Verfassungsgeschichte kann leider nicht auf eine oder einige umfassende Darstellungen verwiesen werden; auf Grund der neuesten und besten wissenschaftlichen Hülfsmittel hat sich der Verfasser seine Auffassung selbständig bilden müssen. Die Fragestellung, in dem Streit, wie er vor nahezu 40 Jahren zwischen Sybel, Ficker u. a. geführt wurde, darf wohl als gänzlich veraltet bezeichnet werden; aber mit den Schlagworten von „Natural- und Geldwirthschaft" der neuesten Kunst „Geschichte ohne Menschen" zu schreiben, wie sie Treitschke beißend genannt hat, ist freilich auch nichts gethan. In England gab es vom 11. bis zum 13. Jahrhundert nicht mehr noch weniger „Naturalwirthschaft" als in Deutschland.

S. 188. Ueber den schwäbischen Bund bes. Gierke, das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. 1 (Berlin 1868) S. 512—514 (über das politische Einigungswesen überhaupt von S. 457 an, nur ist es nach der im Text gegebenen Begründung verfehlt, auch die Reichsreformen als „Einung" aufzufassen).

S. 190. Ranke, S. W. Bd. 7 S. 16ff. Droysen, Geschichte d. preuß. Politik II 2. S. 277 bis zum Schluß. Treitschke, Deutsche Gesch. Bd. I S. 4 u. 17.

S. 191. Ueber den Schmalkaldischen Bund s. Ranke, S. W. Bd. 3 bes. S. 280—281. Baumgarten, Gesch. Karl V. Bd. 3 (Stuttgart 1892) u. die dort angef. — Ueber die Union Ritter, Deutsche Gesch. im Zeitalter d. Gegenref. Bd. II (Stuttgart 1895.) S. 245. 253. 264. 307ff. u. w.

S. 194. Droysen, in den drei ersten Bänden seiner „Geschichte der preuß. Politik" (zu S. 190).

S. 197. Ueber die Unionsversuche des großen Kurfürsten s. Erdmannsdörffer, Graf G. Fr. von Waldeck (Berlin 1860) S. 152—298. Ueber die „Reichsassociation" s. Ranke, S. W. Bd. 29 S. 59 ff. Ueber den Fürstenbund und die Entw. des Norddeutschen Bundes Adolf Schmidt, in den zu S. 50 angef. Werken.

Zum zweiten Buch.

S. 233 f. Ueber die Parteiverhältnisse in den preuß. parlamentarischen Körperschaften seit 1848 s. die zu S. 102 angef. Schrift von Parisius S. 1—84.

S. 234. Denkwürdigkeiten a. d. Leben d. G. F. M. Grafen von Roon. 4. Aufl. 3 Bde. Breslau 1897. Dritter Bd. bes. die weiter einzeln angeführten Stellen.

S. 225. Brief Roon's am 25. Febr. 1868 a. a. O. S. 71. — Ueber Delbrück s. Sybel, Begründung d. D. R. Bd. 3. S. 293 ff. Poschinger, Fürst Bismarck als Volkswirth. Erster Bd. Berlin 1889. S. 35 ff.

S. 238. 239. Roon's Brief v. 18. Nov. 1867 a. a. O. S. 39.

S. 240 ff. Sybel a. a. O. Bd. 6 S. 229 ff.

S. 242. Roon a. a. O. S. 39. 44.

S. 259. Polit. Briefe Bismarck's (zu S. 157). Erste Samml. 1889. S. 374.

S. 277. Denkw. a. d. L. Roons. Dritter Bd. S. 143. 159—162. S. 285 das. S. 316.

S. 305. Bismarck an Camphausen 16. November 1871. (Polit. Br. I S. 348).

S. 308 f. Denkw. a. d. L. Roon's Dritter Bd. S. 323—339.

S. 312. Das. S. 346.

S. 314. Die Wahlaufrufe von 1873 bei Parisius (zu S. 122) S. 150 ff.

S. 316 f. Denkw. a. d. L. Roon's. Dritter Bd. S. 361—371.

S. 341. Die Angabe, daß auch bei Berathung der Postges. v. 1875 ein Widerspruch gegen die Vorrechte der Post nicht laut wurde, ist ungenau Der Generalpostmeister wurde bei der ersten Berathung von solchem Widerspruch „überrascht"; die in Folge dessen von der Commission vorgeschlagenen Aenderungen zu Gunsten der Eisenbahnen wurden aber bei der zweiten Berathung vom Hause mit großer Mehrheit abgelehnt.

S. 358. Rodbertus, Creditnoth des Grundbesitzes. Jena 1868. 2. Aufl. Berlin 1893. Die thatsächlichen Angaben finden sich in der Anm. S. 3. 4 (2. Aufl.).

S. 385 ff. E. Meier, die Reformen der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. Leipzig 1881. — Lancizolle, Rechtsquellen für die gegenw. landständische Verfassung. Berlin 1847. — Brauchitsch, die neueren Organisationsgesetze der inneren Verwaltung. Berlin 1876.

S. 418 ff. M. Lehmann, Preußen und die kath. Kirche seit 1640. Erster Theil. Leipzig 1878. Treitschke, Deutsche Gesch. Bd. 3. 4. 5. — Die Actenstücke zum kirchenpolitischen Conflict sind zusammengestellt unter dem gleichen Titel „Geschichte des Culturkampfes in Preußen" von Hahn. Berlin 1881, und von Schulte, Essen 1887. — Die kirchenpolitischen Gesetze von 1873—1875 mit Entstehungsgeschichte und Erläuterungen sind herausgegeben von Hinschius. Berlin 1873. 1875.

S. 466 ff. Ueber die Bismarck'sche Wirthschaftspolitik vgl. Poschinger a. a. O. (zu S. 225) bes. S. 77 u. w.

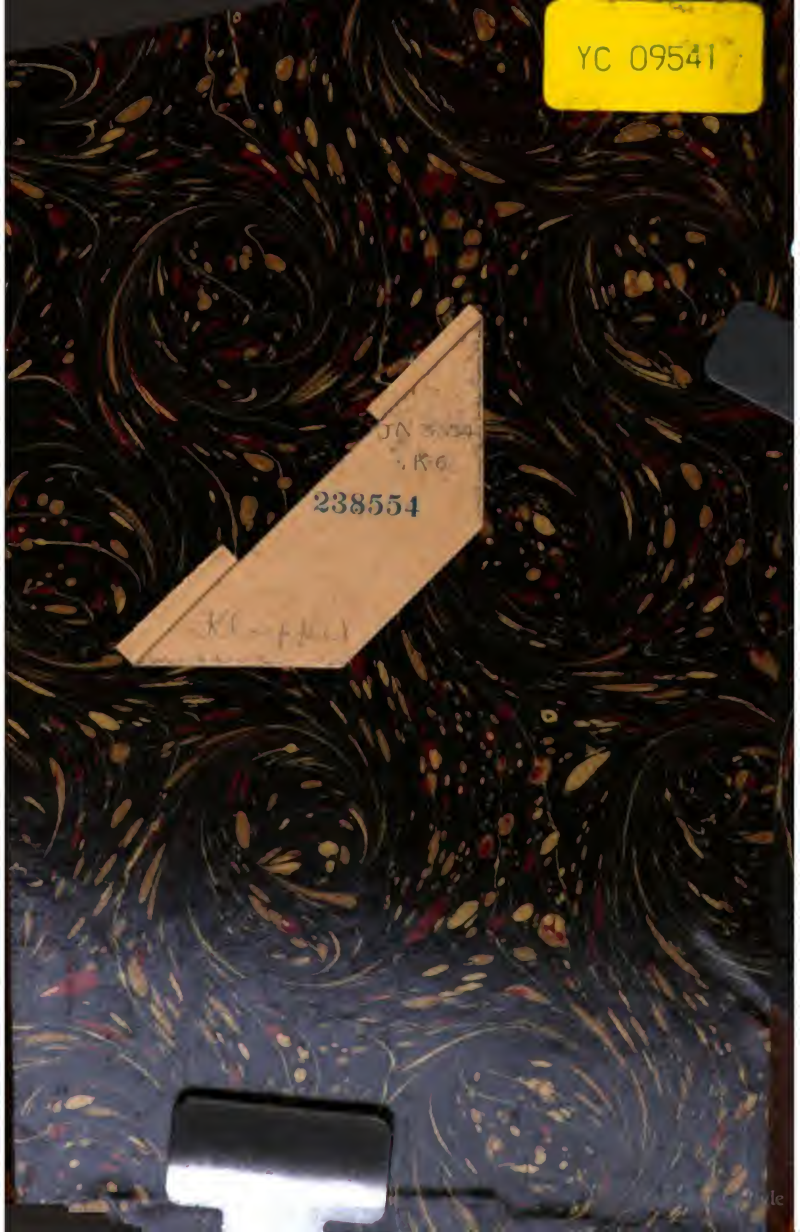
Druckfehler.

S. 7 Z. 18 von oben lies es statt sie.
S. 30 Z. 10 von unten lies unförmliche statt urförmliche.
S. 32 Z. 12 von oben lies dem statt den.
Z. 19 von oben lies tragen statt bringen.
S. 40 Z. 9 von oben lies confederation statt condeferation.
S. 85 Z. 10 von unten lies 4. statt 7. August.
S. 109 Z. 5 von oben lies Landmacht statt Landesmacht.
S. 143 Z. 10 von unten lies mochte statt machte.
S. 144 Z. 3 von oben lies Staaten statt Reich.
S. 151 Z. 12 von oben lies Zollvereinsvertrag statt -antrag.
Z. 13 von oben lies 1865 statt 1868.
Z. 9 von unten lies von statt an.
S. 203 Z. 10 von unten lies Landwirthschaft statt Landschaft.
S. 235 Z. 5 von unten lies 1853 statt 1843.
S. 284 Z. 8 von oben lies in grellem Licht diesen statt ein grelles Licht dieses.
Z. 9 von oben lies Mißbrauch statt Mißbrauchs.
S. 307 Z. 17 von unten lies auch statt nach.
S. 314 Z. 12 von oben lies war statt waren.
S. 320 Z. 14 von oben lies Landesausgaben statt Bundesausg.
S. 326 Z. 8 von oben lies nach zwei Jahren statt noch zwei Jahre.
S. 329 Z. 1 von oben ist hinter „völlig" einzuschalten „auch nicht".
S. 391 Z. 2 von ob. lies Landbürgermeistereien statt -ministerien.
S. 400 Z. 13 von oben lies Besitze statt Bezirke.

Druck von J. B. Hirschfeld in Leipzig.

o B.




YC 09541
238554

